



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE BARCELONA

MÁSTER UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS AVANZADOS DE ARQUITECTURA –
BARCELONA MBarCh

LÍNEA DE GESTIÓN Y VALORACIÓN URBANA Y ARQUITECTÓNICA 2019-2020

Viviendas de Interés Social en Alquiler. Análisis de las políticas de vivienda en Ecuador y Latinoamérica

Autor:

Iván Danilo Cárdenas Zamora

danilocz90@gmail.com

Director de Tesis:

Carlos Pérez Lamas

Barcelona, octubre de 2020

Contenido

Resumen	1
1. CAPITULO I	2
1.1. Antecedentes.....	2
1.2. Objetivos.....	6
1.2.1. Objetivo General.....	6
1.2.2. Objetivos Específicos	6
1.3. Hipótesis.....	6
2. CAPITULO II	7
2.1. Metodología.....	7
2.2. Marco Teórico.....	7
2.2.1. Patrones de Urbanización	8
2.2.2. Aglomeración.....	8
2.2.2.1. Efectos de la Aglomeración.....	8
2.2.2.2. Causas de la Aglomeración	8
2.2.3. Determinantes del uso del suelo en la vivienda	9
2.2.4. Segregación económica, social y espacial.....	9
2.2.5. Asentamientos Irregulares	9
2.2.6. Vivienda de Alquiler.....	10
2.2.7. Vivienda Social	11
2.2.8. Políticas de Vivienda	12
2.3. Estado del Arte	12
2.3.1. Contexto Latinoamericano	12
2.3.2. Contexto Europeo.....	14
3. CAPITULO III	16
3.1. Políticas de Vivienda en Latinoamérica	16
3.2. Políticas de Vivienda en Ecuador.....	17
3.2.1. Problema de la vivienda en Ecuador.....	17
3.2.2. Misión Casa Para Todos	26
4. CAPITULO IV	40
4.1. Vivienda de Alquiler en Latinoamérica	40
4.1.1. Desarrollo del mercado de alquiler: Limitaciones	42
4.2. Vivienda de Alquiler en Ecuador	44
4.3. Vivienda de Interés Social en Alquiler en Latinoamérica	46
4.4. Vivienda de Interés Social en Alquiler en Ecuador	49
5. CAPITULO V	53
5.1. Conclusiones	53
6. Bibliografía	54

Índice de Figuras y Tablas

Figuras

Figura 1. Construcción formal e informal en Ecuador 1991-2005.....	4
Figura 2. Déficit habitacional cuantitativo de la vivienda en Ecuador	5
Figura 3. Déficit habitacional cualitativo de la vivienda en Ecuador	5
Figura 4. Déficit cuantitativo de viviendas en Ecuador (2010)	18
Figura 5. Porcentaje de viviendas con deficiencias en servicios básicos (2008-2018).....	19
Figura 6. Evolución de la población urbana y rural desde 1950	20
Figura 7. Ciudades con mayor presencia de asentamientos precarios en zonas urbanas	20
Figura 8. Asentamientos precarios en las Metrópolis de Guayaquil y Quito	21
Figura 9. Crecimiento de la mancha urbana en las Metrópolis de Guayaquil y Quito.....	21
Figura 10. 5 claves sobre los bonos sociales soberanos del Ecuador	31
Figura 11. Impactos en la adquisición de una vivienda	32
Figura 12. Bono Social Soberano conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	32
Figura 13. Esquema de Ejecución del Bono Social Soberano	33
Figura 14. Tenencia en alquiler por tamaño de la ciudad: ciudades más grandes de América Latina.....	42
Figura 15. Porcentaje de tenencia de vivienda por ingresos en el área urbana en Ecuador (2014)	44
Figura 16. Porcentaje de tenencia de la vivienda en Ecuador (2009-2018).....	45
Figura 17. Evolución del porcentaje de tenencia de alquiler en el DMQ (2009-2018)	45
Figura 18. Afectación por inundación del reasentamiento Cristo del Consuelo – Bahía de Caraquez	50

Tablas

Tabla 1. Tenencia de vivienda por categorías	17
Tabla 2. Porcentaje de déficit cualitativo y cuantitativo en Ecuador (2009-2018)	18
Tabla 3. Distribución de viviendas en el Ecuador	22
Tabla 4. Datos del Registro Social - SENPLADES.....	23
Tabla 5. Causas del déficit de viviendas de interés social en el Ecuador	24
Tabla 6. Reducción del déficit de viviendas de interés social en el Ecuador	25
Tabla 7. Financiación de la AFD al MIDUVI	29
Tabla 8. Ingresos totales de hogares por quintiles 2017	33
Tabla 9. Hogares por quintiles de ingreso según tenencia de vivienda	34
Tabla 10. Hogares por quintiles de ingreso según tenencia de vivienda y déficit habitacional cuantitativo (irrecuperable)	34
Tabla 11. Brecha cuantitativa de vivienda - ENEMDU 2016	35
Tabla 12. Proyección de demanda de vivienda de interés social.....	36
Tabla 13. Ubicación Geográfica, Presupuesto e Impacto Territorial.....	37
Tabla 14. Número de viviendas Casa Para Todos – septiembre 2020	38
Tabla 16. Simulación de Arriendo Con Opción a Compra	49

Resumen

Los programas de vivienda de interés social estatales en Latinoamérica tienen algo en común, tratar de resolver el déficit cuantitativo de vivienda, otorgando el mayor número de viviendas, por medio de subvenciones, sin considerar el alto consumo de uso de suelo al otorgar viviendas unifamiliares, consiguiendo terrenos ubicados en las periferias urbanas por un menor precio. Esto ocasiona problemas de segregación social y espacial a un sector de la población que sufre de exclusión por no poder costear las viviendas del mercado con una mejor ubicación.

Por tal motivo, este trabajo de investigación parte del objetivo de analizar las viviendas de interés social en alquiler y sus políticas de vivienda en el ámbito de Latinoamérica, donde se comprobará por medio de la siguiente hipótesis si: *La implementación de la vivienda de interés social en alquiler como complemento de nuevas políticas de vivienda sociales en Ecuador son una alternativa para aumentar el parque de vivienda asequible, mitigar problemas de segregación espacial y déficit de vivienda social orientado a los grupos sociales en exclusión más vulnerables como jóvenes con una temprana emancipación, hogares monoparentales con sus hijos, ancianos, además de hogares con bajos ingresos.*

Se utilizará distintos métodos para la elaboración de la investigación, dividido en cuatro etapas. Partiendo de la teoría y la recopilación, análisis e interpretación del material bibliográfico sobre políticas de vivienda relacionadas al alquiler social. Partiendo de un análisis cualitativo enfocando las políticas en alquiler de Latinoamérica. Se realizará un análisis comparativo con las políticas anteriormente expuestas con las de Ecuador, tomando como referencia el Distrito Metropolitano de Quito, mostrando sus semejanzas y diferencias. Y, por último, las conclusiones que mostrarán los resultados de la investigación y se comprobará la hipótesis expuesta.

Por medio de este estudio se pretende identificar las oportunidades y retos de implementar la vivienda de interés social en alquiler en Ecuador. Además de proponer los lineamientos que debería incluir un programa de vivienda de interés social en alquiler en Ecuador.

1. CAPITULO I

1.1. Antecedentes

La vivienda de interés social es un tema importante abordado por todas las naciones en el mundo, con el fin de atender el déficit de vivienda, pero cada país maneja el problema con una temática distinta. El objetivo es cumplir la misma función, atender las necesidades de vivienda para el sector de la población más vulnerable. En los países latinoamericanos se atiende principalmente a las personas con bajos recursos económicos, los cuales no pueden costear el precio de una vivienda del mercado. Mientras que en los países europeos hay un rango mayor que comprenden jóvenes con una temprana emancipación, extranjeros recién llegados, hogares monoparentales con sus hijos, ancianos, además de hogares con bajos ingresos.

González Couret & Véliz Párraga (2019) mencionan que la historia demuestra que la vivienda no es un producto, sino un proceso, y que la familia la transforma a lo largo de la vida, para adecuarla a sus necesidades y posibilidades cambiantes, por lo que los proyectos de vivienda de interés social deberían prever y orientar esas transformaciones progresivas, con vistas a lograr la mejor calidad con el menor costo posible. Sin embargo, en Ecuador, aún se continúa desarrollando proyectos repetitivos de vivienda llave en mano por parte del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), y estos no toman en cuenta, ni asimilan la flexibilidad necesaria a las posibles transformaciones futuras que la familia realizará en el proceso de habitar.

La problemática de la vivienda en Ecuador y en la región en general se ha configurado como un fenómeno de orden estructural relacionado con al menos cuatro dimensiones: 1) una acelerada urbanización experimentada desde la segunda mitad del siglo XX; 2) una estructura social caracterizada por marcadas inequidades socio-económicas; 3) una escasa inversión social resultante de déficits presupuestarios acumulados; 4) una escasez de suelo, en tanto que por definición es un bien escaso no reproducible que deriva en una dinámica urbana de carácter especulativo. No obstante, pese a los aspectos estructurales señalados, las políticas de vivienda han sido diseñadas e implementadas a partir de una lectura reduccionista enfocada en el déficit habitacional cuantitativo (Carrión F. , 1996).

Si bien las políticas de vivienda tienen su antecedente en la década de 1920, específicamente en algunos proyectos residenciales impulsados desde el ámbito municipal y de la seguridad social, no es sino hasta finales de la década de 1960 cuando se empieza a configurar una política en el estricto sentido. Así, en el contexto del paradigma keynesiano de corte desarrollista imperante en la región, donde la figura del Estado asumía todas las funciones en el desarrollo de políticas sociales, se impulsó mediante decreto, un modelo de mutualismo fundamentado en el ahorro y el crédito a largo plazo como plataforma para la construcción de proyectos de vivienda. Este esquema de política, denominado “llave en mano”, se profundizó en el gobierno de la dictadura militar durante la década de 1960 gracias a las rentas del emergente sector petrolero. La proyección de viviendas construidas estaba prevista en alrededor de 280000

unidades, pero solo se llegaron a ejecutar aproximadamente 25000 unidades. Esta política tuvo un bajo rango de ejecución, y estuvo originalmente focalizado en la clase media emergente, sector con posibilidades de acceder a crédito, por lo que su impacto frente a las elevadas tasas de crecimiento poblacional fue residual (Acosta, 2009).

En definitiva, este primer periodo de la política de vivienda en Ecuador estuvo determinado por dos esquemas. Por un lado, la implementación de un esquema financiero sustentado en la captación del ahorro interno mediante un sistema privado que promovía el cooperativismo y mutualismo, y del otro lado, una acumulación de recursos del sector público mediante la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Este esquema permitió al Estado ejercer una intervención directa a través de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), organismo creado en 1973 con el objetivo de centralizar la coordinación del proceso en su totalidad (Carrión F. , 1996).

Acosta (2009) señala que aplicando el mismo esquema de financiación, planificación y ejecución directa del Estado, se edificaron en el Gobierno constitucional de Oswaldo Hurtado (1981 – 1984), 35000 viviendas con el IESS y 9600 viviendas a través de mutualistas. El BEV y la JNV entre 1980 y 1984 entregaron cerca de 11000 unidades. Mientras que, en la administración del Presidente Rodrigo Borja (1988 – 1992), se impulsaron importantes programas habitacionales destinados a la clase media y media-baja, que se aproximaron a las 84000 viviendas.

En la década 1990, las políticas de vivienda, en el contexto económico de corte neoliberal, experimentaron significativas transformaciones expresadas no solo en la liberalización del sector inmobiliario, sino además en la incorporación de actores privados en la financiación, promoción y construcción de programas de viviendas de interés social. Hubo una configuración del conjunto de políticas que rediseñaron el enfoque centrado que estuvo centrado en la oferta hacia un esquema focalizado en la demanda (Córdova, 2015).

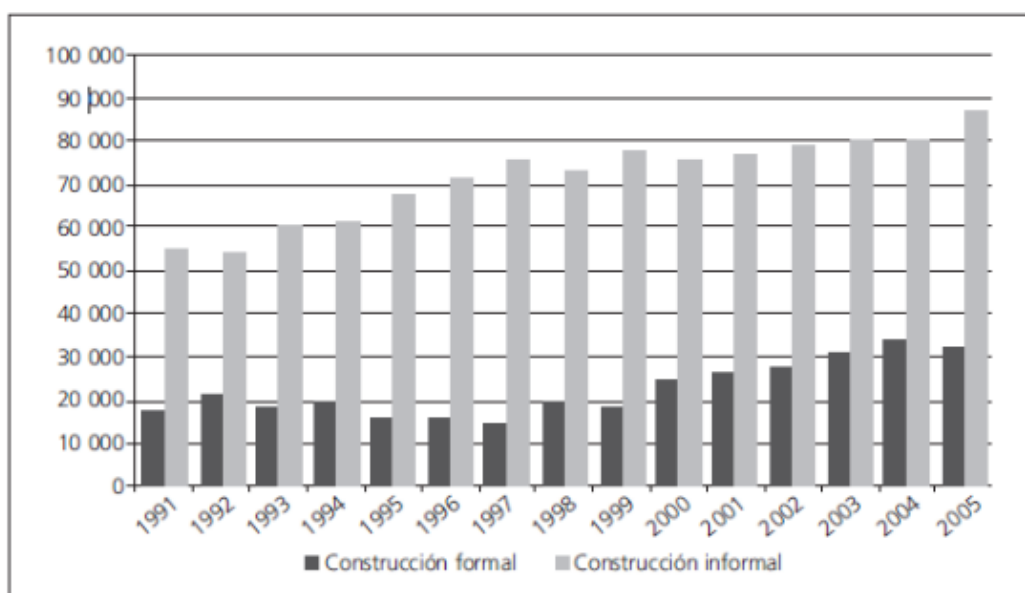
Esta redefinición del modelo en la política de vivienda se comenzó a instrumentalizar a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en 1993, esto fue un motivo por el cual se reorganizó la institucionalidad vinculada con el sector. En esta nueva gestión pública, los organismos multilaterales fomentaron los preceptos de eficiencia y subsidiaridad. En este contexto, se implementó en 1998, como el principal mecanismo de la política estatal de vivienda, el denominado Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese sentido, existe un cambio de roles a lo que se venía dando en años anteriores, ya que el Estado renuncia a su papel de constructor inmobiliario y prestamista final para transformarse en un ente regulador. Así como el sector privado, que obtiene ahorro y distribuye los ingresos al crear instancias integradas al mercado de capitales. Este nuevo modelo de política realiza una transición económica orientada desde el Estado hacia otra centrada en el mercado (Carrión F. , 1996).

Las políticas de vivienda anteriores a la década de 1990 estuvieron enfocadas en resolver el déficit cuantitativo de unidades habitacionales a través de una agencia gubernamental que asumía todas las funciones del proceso. Este esquema demostró ser ineficaz, no solo porque el valor de construir nuevas viviendas terminaba siendo mayor que el del mercado, sino por los elevados costos administrativos implícitos en el esquema de subsidios indirectos entregados por el Estado. Por otra parte, existía una alta incertidumbre en razón de que el flujo de inversiones hacia el sector de la vivienda estaba condicionado por la coyuntura de la economía nacional (Drosdoff, s/f).

Córdova (2015) menciona que la poca participación del sector privado genera restricciones en la ampliación de opciones de elección, tanto en la construcción de viviendas como en la provisión de financiamiento. Así, al existir un limitado número de proveedores, se reducen las opciones de compra del Estado, tanto en cantidad de ofertantes, así como en la calidad del servicio. Y esto provoca que el mercado de vivienda de interés social se muestre poco rentable.

Por otra parte, Córdova (2015) añade que el sector de la construcción formal –en el que estaría incluida la provisión de vivienda de interés social– pese al incremento que experimenta en la década de 2000, se mantiene muy por debajo de la construcción informal, como se observa en la figura 1. Situación que da cuenta de que las opciones de elección de los usuarios se encuentran mayormente por fuera de la oferta circunscrita en la prestación formal del esquema de la política de vivienda. Este desfase de la oferta formal respecto al mercado informal se explica por la baja capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población y su dificultad de acceso a los mecanismos formales de crédito.

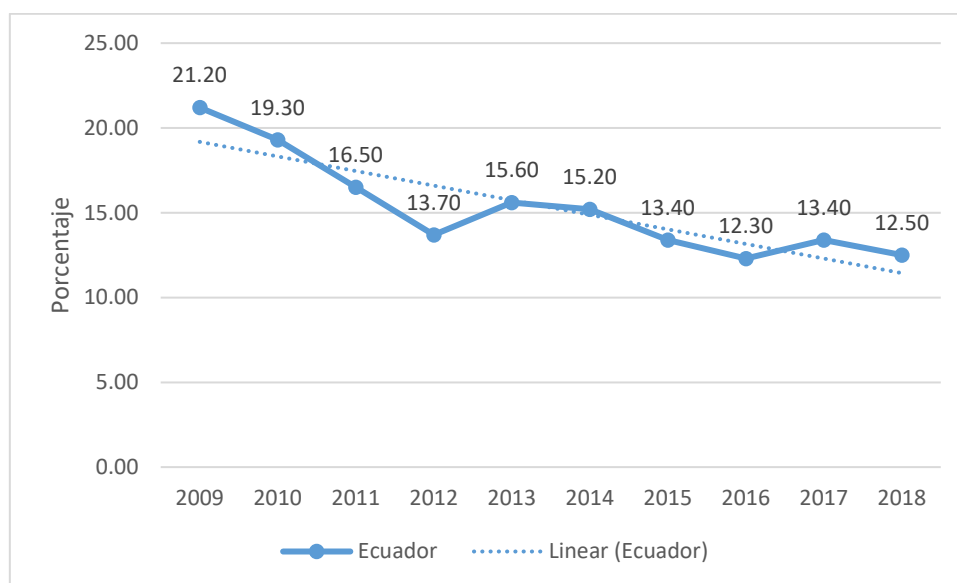
Figura 1. **Construcción formal e informal en Ecuador 1991-2005**



Fuente: De Guzmán (s/f), citado en Córdova (2015).

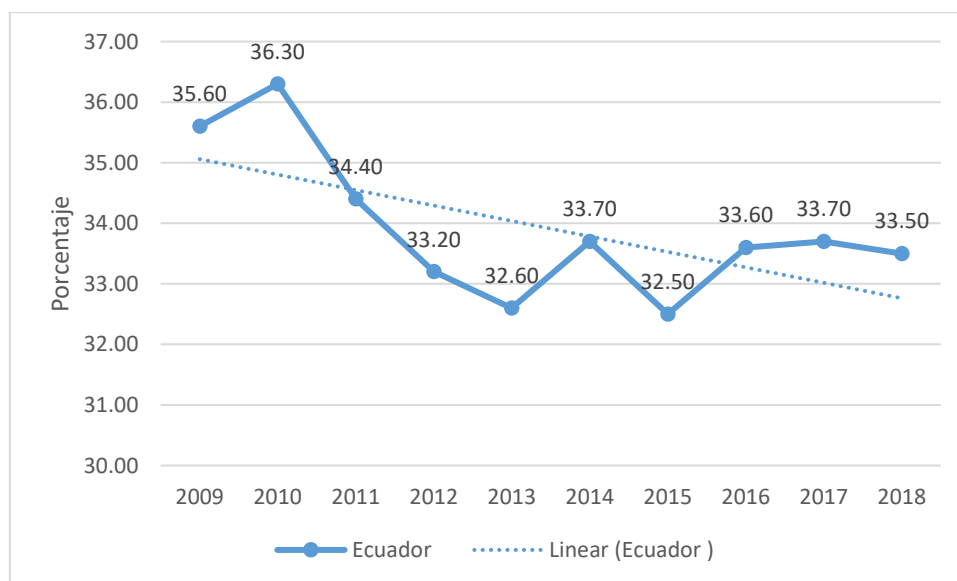
Tanto la creación del MIDUVI, como la implementación del mecanismo de SIV, generaron grandes cambios en la política de vivienda en el Ecuador, se generó un incremento exponencial de unidades de vivienda de interés social, logrando satisfacer en cierta medida el déficit habitacional cuantitativo de la vivienda, como se observa en la figura 2. Pero las políticas de viviendas actuales aún reflejan un gran camino que hay por recorrer y es reducir el déficit habitacional cualitativo de la vivienda, el cual sigue en estándares altos, y por el cual la actual política de vivienda aún no logra estabilizar (figura 3).

Figura 2. Déficit habitacional cuantitativo de la vivienda en Ecuador



Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2018

Figura 3. Déficit habitacional cualitativo de la vivienda en Ecuador



Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2018

Observando los hechos que han moldeado las políticas de vivienda social en el Ecuador, se plantea el modelo de *Vivienda de Interés Social en Alquiler*, aplicado en otros países de la región y como modelos más exitosos los casos europeos, por lo que suma a la importancia de estudiar esta temática aplicada en Ecuador, analizando los distintos tipos de alquileres sociales y sus características principales.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo General

- Analizar los distintos modelos de viviendas de interés social en alquiler en el contexto latinoamericano para su implementación y gestión dentro de las políticas de vivienda de interés social de Ecuador.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Analizar el déficit de vivienda social cualitativo y cuantitativo que existe en Ecuador.
- Comparar el caso de las políticas de vivienda el Distrito Metropolitano de Quito - Ecuador en el contexto con los demás países de América Latina.
- Identificar las principales características de las políticas de la vivienda social en alquiler.
- Determinar los lineamientos que debería incluir un programa de vivienda de interés social en alquiler en Ecuador.

1.3. Hipótesis

La implementación de la vivienda de interés social en alquiler como complemento de nuevas políticas de vivienda sociales en Ecuador son una alternativa para aumentar el parque de vivienda asequible, mitigar problemas de segregación espacial y déficit de vivienda social orientado a los grupos sociales en exclusión más vulnerables como jóvenes con una temprana emancipación, hogares monoparentales con sus hijos, ancianos, además de hogares con bajos ingresos.

2. CAPITULO II

2.1. Metodología

Este trabajo de investigación se enfoca en las políticas de vivienda en Ecuador, con respecto al alquiler social, el cual se ha implementado parcialmente en las políticas de vivienda en Ecuador, pero no se ha aplicado aún. Se revisará toda la información consultada por cuatro etapas, las cuales se describen a continuación:

Etapla 1. Teórica. Esta primera etapa consiste en la recopilación, análisis e interpretación de las fuentes bibliográficas, y lo que mencionan los académicos sobre la economía urbana y su transición hasta la vivienda social y las políticas de vivienda relacionadas al alquiler en el contexto de Latinoamérica, sus orígenes y problemáticas principales a resolver.

Etapla 2. Análisis Cualitativo. En esta etapa se buscará la ampliación de la información bibliográfica disponible sobre las viviendas de interés social en alquiler en el contexto de Latinoamérica, además de información estadística y las políticas de vivienda proporcionadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Enfocando así los aspectos culturales e ideológicos de sus respectivas políticas de vivienda.

Etapla 3. Análisis Comparativo. Una vez realizado el proceso anterior, podemos comparar los resultados y analizar las semejanzas y diferencias entre las políticas de vivienda social en alquiler en los casos mostrados. Al ser todos los países de la misma región, las problemáticas principales en la vivienda tienen similitudes, y así contemplar la aplicación de la política vivienda de interés social en alquiler en Ecuador, tomando como referencia el Distrito Metropolitano de Quito.

Etapla 4. Conclusiones. La última etapa consiste en presentar las conclusiones teniendo en cuenta los resultados de la investigación, resaltar sus ventajas o desventajas en el sector y verificar la implementación de políticas de vivienda social en alquiler en Ecuador en relación al contexto de Latinoamérica.

2.2. Marco Teórico

Para comprender de una manera más extendida la problemática de tener una vivienda asequible, hay que estudiar varios conceptos claves, abordando de lo general a lo particular. Parte del problema de los actuales programas de vivienda de interés social en Ecuador es la segregación social que ocasionan, el Estado consigue terreno económico en las periferias del límite urbano la ciudad a un menor precio, áreas sin urbanización previa, construye viviendas unifamiliares ocupando gran cantidad de suelo. Al estar alejadas, tienen varias desventajas con su relación con el entorno. Una alternativa de los programas de vivienda de interés social en alquiler es que se ubiquen dentro de los primeros anillos urbanos, y así aprovechar las ventajas y beneficios de la aglomeración.

Por tal motivo, se analizará teóricamente las configuraciones espaciales urbanas. Desde el ámbito de la economía urbana y sus procesos de urbanización hasta llegar al mercado de vivienda y el uso de políticas de vivienda social.

2.2.1. Patrones de Urbanización

En América Latina el proceso de urbanización tuvo mayor espontaneidad y se define por dos momentos históricos que ha atravesado. El primero tiene origen a partir de la segunda posguerra cuando se inicia una nueva lógica de periferización y metropolitanización que surge del modelo económico predominante en la región, la industrialización por sustitución de importaciones (Carrión F. , 2016).

La segunda etapa surge medio siglo después con otro tipo de patrón de urbanización en el contexto de la globalización. El efecto de la globalización en la urbanización genera una tendencia creciente hacia la concentración de las ciudades, debido a que genera la creación de lugares estratégicos en ciertas zonas de las ciudades para poder fortalecer la globalización en los aspectos sociales, culturales y económicos (Carrión F. , 2016).

Dentro de este proceso, cada región cuenta con su centro urbano, intervienen los procesos migratorios y el crecimiento de la población. Igualmente, los centros urbanos pasan a ser sitios de intercambio y trabajo, lo cual resulta atractivo para los ciudadanos, empresarios y trabajadores (Cevallos, 2019).

La centralidad urbana ha sido el lugar más anhelado para residir, debido a que la ciudad representaba una mejor opción frente al campo, la centralidad era considerada el mejor espacio para habitar dentro de la ciudad. Esto provocó que en el proceso de la industrialización cada vez más personas migren del campo a la ciudad y que muchos de ellos quieran habitar en el centro de las urbes. El problema era que la centralidad urbana se saturó rápidamente al poseer todas las fuerzas políticas y administrativas, por esta razón, los migrantes ya no buscaban la centralidad si no solo la ciudad. Permitiendo que el proceso de urbanización se dé a cabo (Cevallos, 2019).

2.2.2. Aglomeración

2.2.2.1. Efectos de la Aglomeración

O' Sullivan (2012), citado en (Cevallos, 2019), señala que, a medida que aumenta el tamaño de las ciudades, también incrementa la productividad y los salarios promedio de los trabajadores con la creación de mercados de trabajo especializados, lo cual permiten a los trabajadores incrementar sus habilidades y conocimientos en otras empresas al poder interactuar con ellas.

2.2.2.2. Causas de la Aglomeración

La principal justificación desde una perspectiva económica para que exista mayor concentración de habitantes, empresas y viviendas en un emplazamiento es la existencia de las amenidades, externalidades positivas y economías de escala. Se puede definir al concepto de amenidad como las características positivas que influyen alrededor de un determinado lugar. Son clave para

entender el nivel de aglomeración que existe en una ciudad debido a que son las particularidades que hacen que un lugar o determinada área sea atractiva para vivir o trabajar. Son clave para entender las preferencias entre elegir un lugar u otro, en especial entre lugares que no tienen amenidades o poseen dos amenidades (Mulligan & Carruthers, 2011).

En un principio las amenidades eran solo naturales como: el clima, ríos, costas, por mencionar algunos. Generaban valor agregado a una determinada área debido a que solo allí se podía encontrar esa clase de recursos. Pero el ser humano ha desarrollado una serie de amenidades creadas que pueden ser bienes o servicios específicos que hace que algunas localizaciones sean más atractivas que otras. Por ejemplo: restaurantes, escuelas, medios de transporte, museos, etc (Cevallos, 2019).

2.2.3. Determinantes del uso del suelo en la vivienda

Sinclair (1967), citando a Von Thünen describe en su modelo agrícola que el nivel de productividad del suelo es el mismo en todas partes de modo que no existe una preferencia por la “fertilidad” del suelo sino más bien por la distancia al centro. Por lo tanto, se dio cuenta que la renta aumentaba con relación a la distancia del mercado, y que los costos de transporte eran factores que influían en la forma en la que se iba a utilizar el suelo. Por consiguiente, para Von Thünen en su modelo agrícola, los cultivos con mayor rendimiento y más difíciles y costosos de transportar se producirían en suelos más cercanos al mercado (centro del pueblo). Mientras, que los más baratos de transportar podían ser cultivados en las afueras. En conclusión, el autor logró desarrollar una teoría con uno de los determinantes del uso del suelo: la distancia.

2.2.4. Segregación económica, social y espacial

La segregación social, económica y espacial se refiere a la desigualdad o exclusión que existe en un sistema en cualquiera de los ámbitos mencionados (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001). Cuando existe segregación en una ciudad las consecuencias se observan en los ingresos de los habitantes, la educación, la salud impartida por el gobierno, la disminución de movilidad social, los niveles de criminalidad solo por mencionar algunos ámbitos importantes que se ven afectados (Cevallos, 2019).

Dentro de las ciudades se pueden generar problemas de segregación cuando se tienen precios demasiado altos en suelos ubicados en el centro de la ciudad. Dado que las únicas familias que puedan comprar suelo o vivienda en el Central Business District (CBD) serán familias de ingresos altos, las familias de bajo estrato económico se ven obligadas a buscar suelo accesible para ellas, es decir, lejos del CBD. En este caso se observa una segregación socioeconómica dentro de la ciudad ya que las familias de mayores ingresos se quedarán en el centro, y las clases sociales de estrato bajo tendrán que salir de la ciudad para encontrar una vivienda (Libertun de Duren, 2017).

2.2.5. Asentamientos Irregulares

Respecto a los asentamientos irregulares, ONU-HABITAT (2012) los define en función de cinco carencias: 1) vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones

climáticas adversas; 2) espacio vital suficiente, sin hacinamiento; 3) acceso a agua potable y a un precio razonable; 4) acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida, con una cantidad razonable de personas; y 5) tenencia segura para evitar los desalojos forzados.

El acceso a la vivienda en América Latina se ha especializado por presentar atención a la demanda, sobre todo a la población pobre y más vulnerable, como resultado la formación y el constante crecimiento de asentamientos en las periferias latinoamericanas, y el mercado informal de inmuebles provocan la irregularidad de los mismos. Esto ocasiona el aumento de la desigualdad urbana y la segregación residencial socioeconómica (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

Los asentamientos irregulares, crecen y se extienden a lo largo de los países latinoamericanos, debido al rápido crecimiento de la población en las zonas urbana, debido principalmente por las migraciones internas de campo a ciudad. Por tal motivo, los gobiernos de la región optan por alternativas para suministrar el suelo para vivienda para los grupos de bajos ingresos, como la regularización de asentamientos irregulares hasta la producción de vivienda formal sobre la base de subsidios a la demanda (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015), permitiendo al Estado privatizar el suelo para la creación de soluciones habitacionales.

Asimismo, Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel (2015) describen que la existencia de asentamientos irregulares es creado por un mercado informal basado en divisiones ilegales del suelo periurbano, muchas se ubican en zonas de riesgo de desastres naturales (áreas de inundaciones o de deslaves). Por tal motivo, estas parcelaciones no cuentan criterios de urbanización y fomenta a su vez la informalidad en la tenencia (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015). Resulta imprescindible tener en cuenta el mercado de suelo informal creado en las periferias urbanas, y los procesos para llegar a tener acceso a la vivienda en el mercado formal.

2.2.6. Vivienda de Alquiler

En los países Latinoamericanos el concepto de propiedad está bastante arraigado en la cultura, y es una característica particular el sueño de los hogares de tener una casa propia para el desarrollo familiar integral. Por lo que otro tipo de tenencia termina siendo mal visto en la sociedad, o las mismas autoridades públicas promocionan la vivienda en propiedad, aprovechando este pensamiento de la población.

El estudio de Blanco, Cibilis, & Muñoz (2014b) describe algunos problemas que ha creado la tenencia de vivienda en la región. Primero, la idea de las familias de adquirir una vivienda propia como meta, provoca que estas adquieran propiedades informales, precarias o deficientes al querer ser propietarios, causando que la vivienda informal incremente al depender de los precios del suelo, siendo estos cada vez más altos a causa de la escasez. Esta idea apoya la diversificación del mercado, donde la vivienda de alquiler va ganando más espacio en la región latinoamericana.

Según el criterio de Blanco, Cibils, & Muñoz (2014b) consideran que:

La política de vivienda debe basarse entonces en el concepto de servicio, y no en una forma de tenencia, y debe propender a aumentar el acceso dentro de un mercado que ofrezca variedad, calidad y oportunidad (p. 2).

La aplicación de políticas hacia el mercado de alquiler de viviendas, reduciría los déficits cuantitativos y cualitativos existentes en la región. De igual manera, provocaría un gran bienestar a las familias, permitiendo decidir si compran el inmueble o alquilan. A su vez, mejora la movilidad laboral, aumenta la eficiencia y patrones del suelo urbano y reduce los riesgos financieros (Blanco, Cibils, & Muñoz, 2014b).

2.2.7. Vivienda Social

La vivienda de interés social (VIS) es aquella que se construye para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos económicos, que de otra manera no podrían acceder a dicho servicio (Bouillon, 2012). La vivienda social surge como alternativa de política en varios países para abastecer el déficit de oferta, tanto cualitativo como cuantitativo (Cevallos, 2019).

El déficit cualitativo hace referencia a los criterios mínimos de calidad que debe tener una vivienda digna. Bajo los criterios de esta investigación, se considera digna a una vivienda que provea los elementos necesarios para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, asimismo sus necesidades de convivencia. Los criterios mínimos para considerar a una vivienda digna o adecuada son la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios y la habitabilidad (ONU-HABITAT, 2016).

Por otro lado, el déficit cuantitativo o de vivienda irrecuperable calcula el número de viviendas que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad según su calidad y deben ser remplazadas al considerarse irrecuperables por la combinación de los materiales predominantes y el estado de los mismos. Por consiguiente, mide la cantidad de vivienda que se debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento (Cevallos, 2019).

Dentro del déficit habitacional, Cevallos (2019) menciona dos tipos de déficit adicionales: el déficit por hacinamiento y el déficit de vivienda adecuada por servicios básicos. El primer déficit considera en hacinamiento a hogares con más de tres personas por dormitorio. Por otro lado, el déficit de servicios básicos toma en cuenta el tipo de servicios básicos (servicio de agua, alcantarillado, energía eléctrica y eliminación de basura) que tiene una vivienda.

En definitiva, existen varios tipos de déficit habitacionales en el mercado de vivienda social; donde los principales demandantes son los sectores poblacionales más vulnerables. Los gobiernos deben implementar soluciones para tratar de disminuir cualquiera de estos déficits y generar mayor provisión de vivienda de interés social. La forma en la que el Estado desarrolla

una solución a este problema es a través de la política social implementada por los gobiernos (Cevallos, 2019).

2.2.8. Políticas de Vivienda

En cuestión de política de viviendas tenemos dos enfoques de implementación. Mejía (2012) indica que el primero, es el *Top-Down*, que presenta la administración pública desarrollada de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia. En este enfoque prima la jerarquía y se establece una clara diferencia entre la formulación de la política, la toma de decisiones y la implementación de la misma.

El segundo enfoque conocido como *Bottom-Up*, es lo contrario, y es explicado de abajo hacia arriba. Esta perspectiva busca la eficiencia no reconocida en la anterior, debido a que los involucrados actúan desde la base. En este enfoque existe la posibilidad de que se realice una inclusión de actores sociales que originen la política pública a partir del centro del problema para ir construyendo gradualmente una solución (Mejía, 2012).

Además, Cevallos (2019) señala que los patrones de urbanización son clave para entender posteriormente el uso del suelo, además los modelos urbanos permiten conceptualizar aspectos importantes de la urbanización como el transporte, vivienda, suelo y aglomeración. Por otro lado, la vivienda ha sido entendida como un bien de comercialización necesario para la población que debe ser distribuida por el Estado, por esta razón, se explicaron conceptos como la vivienda de interés social y la política pública para entender cómo funciona el déficit habitacional.

2.3. Estado del Arte

El estado del arte comprende las investigaciones previas elaboradas por otros autores del tema desarrollado tanto en políticas de vivienda como en viviendas de interés social en alquiler. Para entenderlo de una mejor manera, se comprenderán estudios en el contexto latinoamericano y europeo.

2.3.1. Contexto Latinoamericano

Bouillon (2012), en el libro editado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, analiza la función que tiene el sector privado y las implicaciones que existen dentro del mercado para focalizar las alternativas a clases sociales medias y altas, dejando sin atención a las clases bajas. Por lo tanto, el autor propone nuevos elementos que deben de estar presentes dentro de las nuevas políticas públicas de vivienda:

Uno de los principales hallazgos es que las políticas públicas y las regulaciones de la tierra y la vivienda en la región deben respetar y potenciar las decisiones de los hogares en el mercado inmobiliario. Es necesario reducir el sesgo que tienen las políticas públicas de la región a favor de la propiedad de vivienda, y de vivienda nueva, por una visión más amplia que valore la rehabilitación y mejora del stock de vivienda existente y amplíe las opciones de los hogares mediante incentivos para incrementar el acceso y la oferta de la vivienda de alquiler. Es necesario

superar los obstáculos a la movilidad residencial con el fin de permitir que las familias puedan mudarse en vez de permanecer en sitios de habitación subestándar (Bouillon, 2012, p. xxix).

Para entender la política pública como objeto de análisis, Mendoza et al. (2015), señala tres etapas para esta comprensión: la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación de soluciones y toma de decisiones, la implementación y, por último, la evaluación. Por lo tanto, existe una serie de interacciones entre los actores políticos, sociales e institucionales en las políticas públicas que afectarán a los individuos, grupos u organizaciones de un determinado país.

Además, visto desde una perspectiva más social, Maquet-Makedonski et. al (2013), desarrollan un análisis de cada país Latinoamericano y del Caribe, dentro del cual muestra los problemas de vivienda que viven de manera general:

La privatización de los servicios públicos; el incremento acelerado de los precios de las viviendas; los desahucios por vencimiento de hipoteca o retraso en el pago de alquiler; la expansión anómala de la edificación urbana, con un exceso de viviendas vacías y una presión extrema sobre el territorio; la situación crítica en la que se encuentra los sectores con menores ingresos, las minorías y la población considerada como ilegal; las expulsiones masivas por conflictos armados o desarrollo de mega proyectos, son algunas de las manifestaciones actuales del problema de vivienda, en el marco de políticas públicas desarrolladas con el enfoque del Estado como facilitador y subsidiario de la iniciativa privada (Maquet-Makedonski, et al., 2013, p. 4).

De tal manera que el mismo grupo de investigadores, buscan fomentar nuevas alternativas de políticas habitacionales, generadas desde una perspectiva diferente a la neoliberal, que estén basados en “otra forma de abordar la realidad, que hagan posibles políticas de vivienda fundadas en los derechos humanos y medioambientales, y en los habitantes concebidos como creadores y gestores de asentamientos humanos sustentables, y no como meros clientes-usuarios de un territorio” (Maquet-Makedonski, et al., 2013, p. 5).

Los países en vía de desarrollo presentan algunas restricciones que influyen drásticamente en la forma en cómo se aplica una política de vivienda. En primer lugar, los países en vía de desarrollo en especial los países de América Latina tienen un alto nivel de informalidad. Lo que ocasiona que el gobierno no pueda medir con exactitud sus ingresos. Comprometiendo la efectividad de programas de transferencia y limitando el alcance de estas transferencias (Arnott, 1987).

Segundo, los países latinoamericanos tienen un alto porcentaje de familias que viven en lugares no autorizados para habitar, es decir de manera informal. Los gobiernos no subsidian este tipo de viviendas, lo que crea un sesgo para todos los hogares que estarían dentro de esta categoría y que son los más necesitados (Cevallos, 2019).

En tercer lugar, Arnott (1987) sostiene que la capacidad fiscal de un gobierno se ve limitada cuanto más grande es el sector informal en una economía. De modo que los ingresos recaudados

provenientes del sector inmobiliario serán menores debido a que las tasas impositivas solo pueden ser aplicadas en el sector formal.

Por otro lado, Blanco, Cibilis & Muñoz (2014), nos muestran como la vivienda en alquiler puede ser una herramienta idónea para combatir dos de los problemas habitacionales más graves en la región, la segregación y la falta de asequibilidad. Además, por la infraestructura y mejor calidad en la construcción que tienen las viviendas en alquiler, en comparación con la vivienda informal, “el alquiler puede convertirse entonces en un alternativa eficiente y efectiva en función de los costos para resolver los problemas del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo que actualmente afecta a casi el 40% de los hogares de la región” (Blanco, Cibilis, & Muñoz, 2014b, p. V).

No obstante, la priorización de las políticas públicas hacia la propiedad, el porcentaje de hogares que viven en alquiler “ha ido aumentando en los últimos diez años en la mayoría de los países y es incluso mayor en las áreas urbanas, sobre todo en las ciudades más grandes, donde representa más del 40%” (Blanco, Cibilis, & Muñoz, 2014, p. V).

2.3.2. Contexto Europeo

El estudio realizado por Housing Europe (2015), nos ofrece la oportunidad de conocer la situación habitacional que vive cada país de la Unión Europea. En el cual muestra de manera breve, una serie de oportunidades y dificultades que podrían esperarse para dichos países. Además, de conocer cuáles son las principales fortalezas de cada uno y a partir de qué instrumento de gestión logran hacerlo, de tal manera que países como Alemania, Países Bajos, y Austria son los que tienen mayor porcentaje de alquiler, además de Suecia, Dinamarca, Francia, Suiza, que aportan otras alternativas habitacionales para introducir en sus sistemas de provisión de vivienda.

Con respecto al estudio realizado por Haffner, Hoekstra, Oxley & Haijden (2009), por medio de análisis empíricos, nos da la oportunidad de entender los sectores de alquiler social y privado en seis países de Europa del Noroeste (Inglaterra, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda y Países Bajos). Dicho estudio presenta un análisis a profundidad dentro de cada país, y principalmente habla sobre; los actores principales que intervienen en la provisión de vivienda; los programas y políticas públicas desarrolladas en cada entidad; el marco normativo, y la regulación que se utiliza para incentivar y fomentar el alquiler; además de los instrumentos de financiación para fomentar la vivienda en alquiler.

Asimismo, conocer las políticas públicas habitacionales y las formas de provisión a nivel municipal resulta interesante, el estudio parte desde un ámbito local (municipal) hasta el nacional. Por tal motivo el estudio realizado por García-Almirall, Arends, Guitiérrez, Idrovo & Cleves (2016), nos ofrece la oportunidad de conocer la actualidad habitacional y los principales instrumentos de gestión, utilizados en 6 municipios en Europa y América (Ámsterdam, París, Berlín, Londres, Bogotá y Nueva York) y realiza una comparación de las distintas políticas en los lugares mencionados.

Por otro lado, el libro *The German Private Rented Sector*, de Fitzsimons (2014), y las investigaciones realizadas por Oxley, Brown, Haffner & Hoekstra (2011) y Oxley, Haffner & Hoekstra (2010), son fundamentales para comprender el complejo funcionamiento del mercado privado de alquiler en Alemania, además de las ventajas y desventajas que podrían tener los instrumentos de gestión, desde lo normativo, financiero y los sistemas de regulación de precios utilizados en dicho país.

En este capítulo se realizó una recopilación teórica sobre los conceptos que envuelven a las políticas de vivienda y las viviendas de interés social. Además, se recopiló información sobre viviendas de interés social en alquiler en distintos contextos como el latinoamericano y el europeo. En el siguiente capítulo se analizará las distintas políticas de vivienda en Latinoamérica, y su semejanza con la ecuatoriana, además de analizar las viviendas en alquiler, y cómo funcionan en el marco social.

3. CAPITULO III

3.1. Políticas de Vivienda en Latinoamérica

Las políticas públicas de vivienda tienen un gran sesgo en la Latinoamérica, las cuales apoyan en gran medida a la propiedad de vivienda y la vivienda nueva. Por tal motivo, es necesario valorar la rehabilitación y mejorar el stock de vivienda existente, para buscar más alternativas mediante incentivos que incrementen el acceso y la oferta de la vivienda en alquiler. Existen muchas barreras a la movilidad residencial, las cuales ocasionan que las familias permanezcan en sitios de habitación subestándar en vez de poder mudarse a mejores lugares (Bouillon, 2012). Ocasionando que las familias realicen autoconstrucciones, las cuales son ineficientes y presentan muchos problemas de carácter cualitativo. Además, Bouillon (2012) menciona que los gobiernos prestan ayuda y asistencia a estos problemas, pero que estos esquemas de autoconstrucción, no permiten aprovechar parte de los ahorros, eficiencias ambientales e innovaciones propias del sector privado de la construcción industrial.

De igual manera, una vía para que los formuladores de políticas puedan abordar los déficits habitacionales cuantitativos y cualitativos dentro de los países en la región es realizar intervenciones orientadas en promocionar el acceso al alquiler de viviendas adecuadas. Diseñar una buena política de vivienda enfocada al mercado de alquiler brinda grandes impactos económicos, generando una mejor alternativa que contribuye a reducir la escasez de vivienda, mejora la movilidad laboral e incrementa los ingresos, además que ayuda a las familias de bajos ingresos a disminuir sus necesidades y cambiar su estilo de vida (Retsinas & Belsky, 2002; UN-HABITAT, 2003; Bouillon, 2012).

Para actuar a los problemas de baja asequibilidad a la vivienda para las personas con bajos ingresos económicos en la región, se tienen que realizar diversas intervenciones en cuanto a políticas para reducir estas limitaciones: i) intervenciones destinadas a aumentar el crecimiento general de los ingresos; ii) en ciudades grandes, generalmente con mayor desigualdad, realizar intervenciones redistributivas destinadas a incrementar el ingreso a los quintiles más pobres; iii) programas de viviendas orientados a subvencionar la adquisición de vivienda a los más pobres, y por último iv) políticas orientadas a incentivar el desarrollo de los mercados de alquiler y subsidios, sobre todo para las familias de bajos ingresos económicos (Bouillon, 2012).

En los países desarrollados, los hogares tienden a elegir entre comprar o alquilar una vivienda en el mercador formal. Por otro lado, en los países en vías de desarrollo, hay más opciones, pero no todas las más adecuadas, ya que existe el mercador informal, la cual es otra opción con relevancia en América Latina. Las personas de escasos recursos optan por la autoconstrucción de su vivienda o la alternativa de arrendar en una casa construida de manera ilegal en un terreno urbanizado irregularmente, debido a que la edificación u ocupación del suelo puede haber ocurrido sin autorización del propietario, o alquilar ilegalmente habitaciones al compartir una vivienda (De Wandeler & Khanaiklang, 1992; Coccato, 1996; Bouillon, 2012).

3.2. Políticas de Vivienda en Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 30, reconoce el derecho de las personas a tener un hábitat seguro y saludable, una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica que posea (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

El Estado ecuatoriano, en los últimos años, ha basado sus políticas en el concepto del “Buen Vivir”, forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

Sin embargo, aunque esté todo contemplado en leyes y reglamentos, resulta complicado gestionarlas, debido al gran porcentaje de familias que enfrentan problemas habitacionales y de hábitat, como segregación espacial. Como consecuencia, existe un stock de viviendas con deficiencias en sus sistemas constructivos, carentes de servicios básicos, con posesión irregular de la propiedad, es decir, ausencia de títulos y en algunos casos ubicadas en zonas de riesgo.

Tabla 1. **Tenencia de vivienda por categorías**

Hogares			
Tenencia	Viviendas	Porcentajes	Porcentaje acumulado
Propia y la está pagando	105946	5,04%	5,04%
Propia y totalmente pagada	1185770	56,44%	61,48%
En arriendo	243377	11,58%	73,07%
Anticresis y/o arriendo	11559	0,55%	73,62%
Cedida o gratuita	509144	24,23%	97,85%
Recibida por servicios	45128	2,15%	100,00%
Total	2100924	100,00%	

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2018

Se puede observar en la tabla 1 que existe un gran porcentaje de vivienda en propiedad en el Ecuador, así como se refleja en la mayoría de países en la región. Los inmuebles en propiedad suman un total de 61.48% en el año 2017, mientras que los que las viviendas que están en arrendamiento representar el 11.58%. Mostrando que el gobierno fomenta el concepto del ideal de casa propia en su política de vivienda.

3.2.1. Problema de la vivienda en Ecuador

La vivienda resulta una de los temas más relevantes en los hogares, por temas sociales y económicos. Previamente se ha expresado sobre las políticas de vivienda en la región, su mercado de vivienda y como logran reducir el alto déficit de la misma.

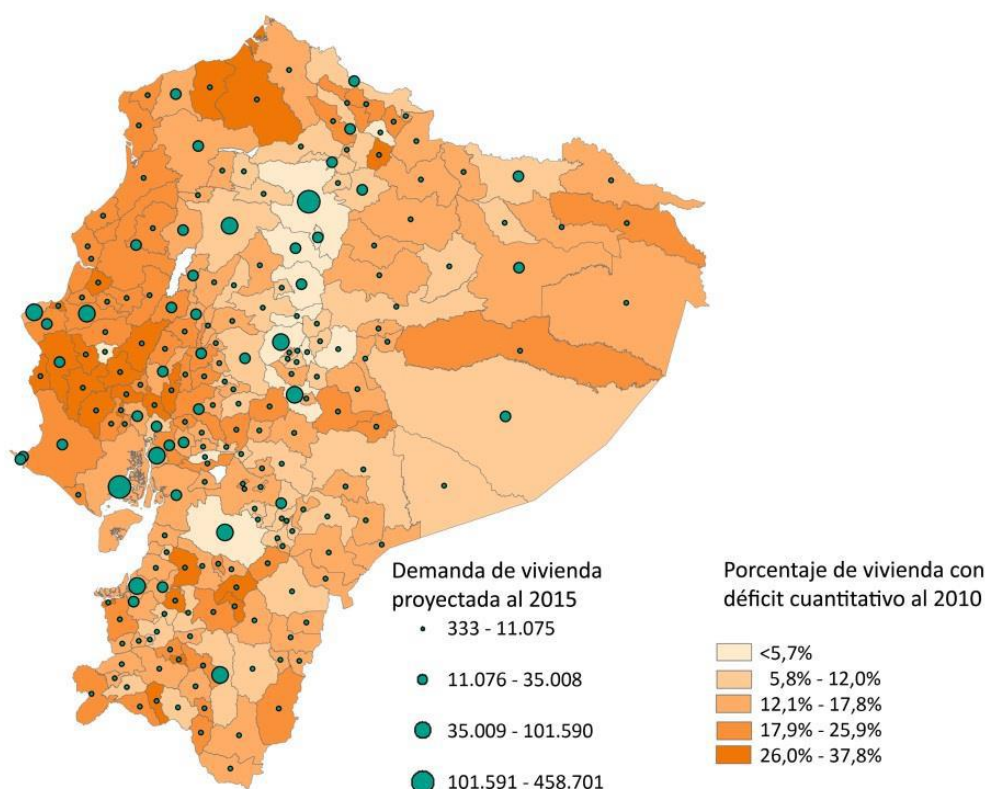
El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) proporciona los datos sobre el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, viviendas mejorables y viviendas irrecuperables respectivamente, basados en la de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

Tabla 2. **Porcentaje de déficit cualitativo y cuantitativo en Ecuador (2009-2018)**

Años	Porcentaje de viviendas aceptables	Porcentaje de viviendas con déficit cualitativo	Porcentaje de viviendas con déficit cuantitativo
2009	43.20	35.60	21.20
2010	44.40	36.30	19.30
2011	49.10	34.40	16.50
2012	53.10	33.20	13.70
2013	51.80	32.60	15.60
2014	51.10	33.70	15.20
2015	54.10	32.50	13.40
2016	54.10	33.60	12.30
2017	52.90	33.70	13.40
2018	54.00	33.50	12.50

Fuente: ENEMDU (2018)

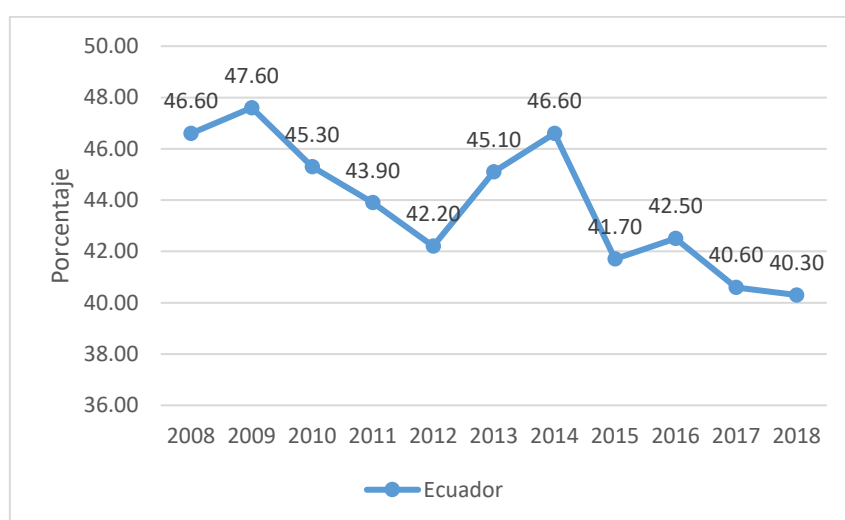
Figura 4. **Déficit cuantitativo de viviendas en Ecuador (2010)**



Fuente: INEC - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015)

Desde el año 2010 (figura 4) al 2018 se observa un declive en el déficit habitacional cuantitativo. Al igual como se observa en la tabla 2 en el año 2018 el déficit habitacional cualitativo es del 33.50% y el déficit habitacional cuantitativo es de 12.50%. Reflejando que el 56% de la población en Ecuador tiene algún inconveniente respecto a la calidad de su vivienda o reside en viviendas irrecuperables. De igual manera, hay un aumento considerable de 10.80 puntos porcentuales en las viviendas aceptables desde el año 2009 hasta el 2018. Además, la diferencia en las viviendas recuperables es de 2.10%, mientras que en las viviendas irrecuperables es de 8.70% en el periodo del 2009 al 2018. Queda en evidencia que el estado ecuatoriano ha intervenido en sus políticas en atender al déficit habitacional cuantitativo, mientras que existe una gran brecha aún para reducir el déficit cualitativo.

Figura 5. **Porcentaje de viviendas con deficiencias en servicios básicos (2008-2018)**

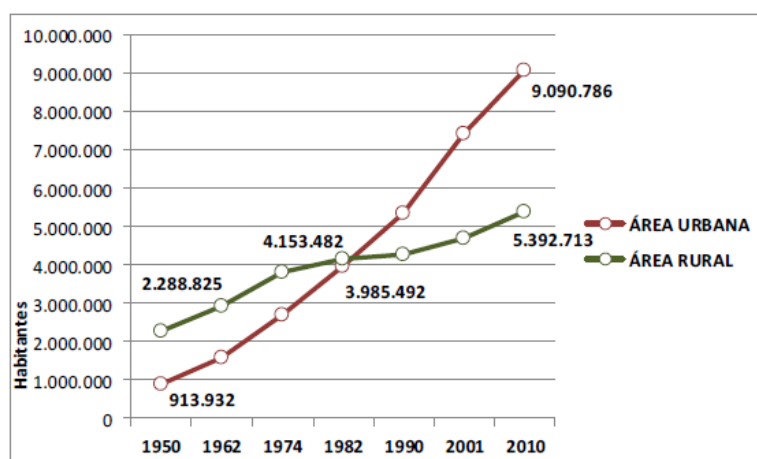


Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2018

Se ha observado la deficiencia cualitativa y cuantitativa en Ecuador y sus deficiencias por tipo de vivienda, aunque la mayoría de sus problemas se debe a la falta de acceso a servicios básicos. Para seguir con los planes del Buen Vivir, propuestos por el gobierno, se debe mejorar la dotación de agua potable, alcantarillado, recolección de basura y el suministro de energía eléctrica. Desde el año 2008 hasta el 2018 ha disminuido 6.30 puntos porcentuales, teniendo un repunte en el 2014 y con un descenso drástico de 4.90% al siguiente año, como se puede observar en la figura 5. Campoverde (2015) manifiesta que fue un año marcado por políticas públicas enfocado al bienestar y calidad de vida de las personas con bajos recursos económicos durante el gobierno de Rafael Correa.

Por otro lado, dado que el déficit habitacional ha bajado considerablemente desde el año 2009, se debe analizar el principal motivo por el cual tiende a aumentar. La razón principal se debe a que el Ecuador es un país sumamente urbano, según datos del Censo de Población y Vivienda al 2010, la proporción real de la población urbana del Ecuador es de 63%, con 9090786 habitantes (figura 6) y considerando las zonas suburbanas de las parroquias rurales llega al 74.30% (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015).

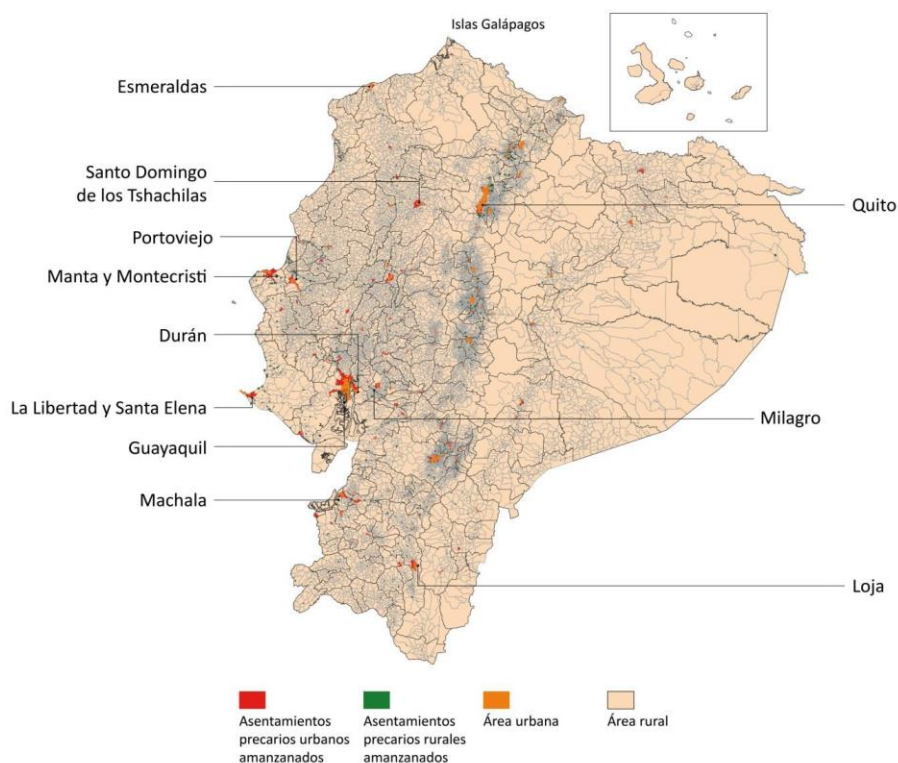
Figura 6. **Evolución de la población urbana y rural desde 1950**



Fuente: INEC - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015)

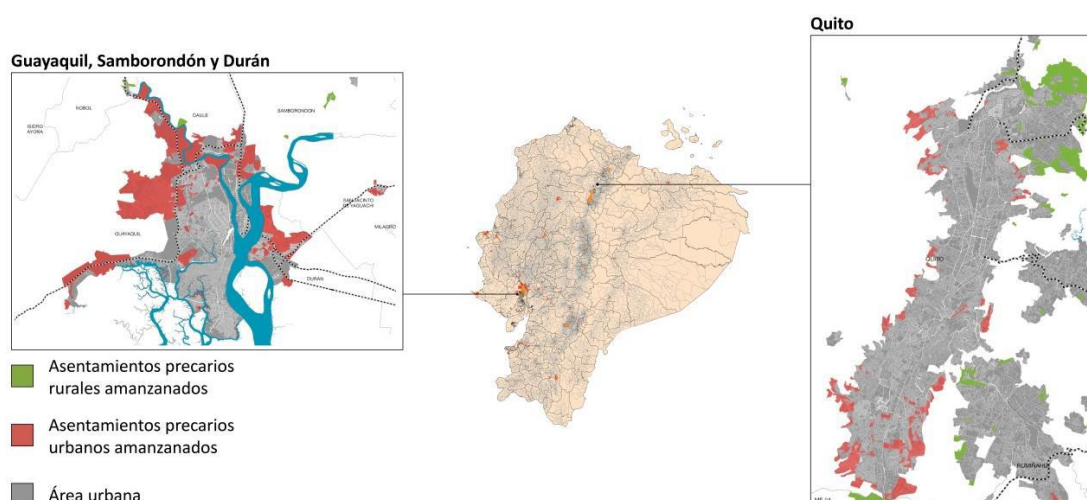
Este gran crecimiento de la población urbana se debe a los movimientos migratorios de campo-ciudad desde mediados del siglo XX. A su vez, provoca que el costo del suelo urbanizable suba por su demanda, causando que esta población se asiente en las periferias de las principales ciudades del país (figura 7 y 8) en condiciones de precariedad, con acceso restringido a servicios, en áreas ambientalmente vulnerables o en situación de riesgo (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015). Estos asentamientos no se contemplan en la planificación, códigos y normas urbanísticas de las ciudades, además de presentar irregularidad a la tenencia de suelo.

Figura 7. **Ciudades con mayor presencia de asentamientos precarios en zonas urbanas**



Fuente: INEC - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015)

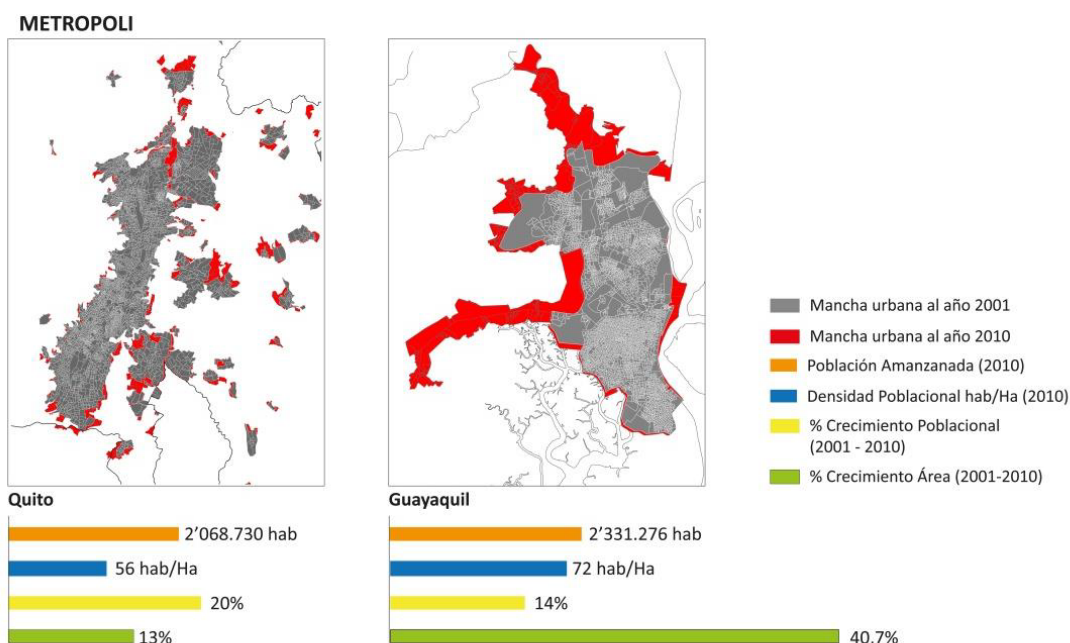
Figura 8. **Asentamientos precarios en las Metrópolis de Guayaquil y Quito**



Fuente: INEC - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015)

Esta expansión de los asentamientos irregulares, a su vez provocan el crecimiento de la mancha urbana sobre las periferias (figura 9), el denominado *urban sprawl*, que se caracteriza por la dispersión progresiva de la urbanización, resultado del esparcimiento de las redes de urbanización por territorios más extensos (Arellano Ramos & Roca Cladera, 2010; Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015).

Figura 9. **Crecimiento de la mancha urbana en las Metrópolis de Guayaquil y Quito**



Fuente: INEC - Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015)

Controlar y gestionar los asentamientos humanos resulta complejo para el estado, por distintos factores de índole legal, social, urbano-ambiental y político. Por tal motivo, existe una entidad pública encargada de gestionar el suelo y el desarrollo urbano, además de gestionar los

programas de vivienda en Ecuador, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), su papel es ser rector, encargado de definir e implementar la política pública de las ciudades, garantizando a la ciudadanía el acceso al hábitat seguro y saludable, a la vivienda digna y al espacio público integrador. Existen tres subsecretarías en el MIDUVI: i) Subsecretaría de Hábitat y Espacios Públicos, que promueve la reflexión sobre las políticas públicas y ii) Subsecretaría de Vivienda que participa en ejecución de políticas y ii) Subsecretaría de Uso y Gestión de Suelo y Catastro.

Tabla 3. **Distribución de viviendas en el Ecuador**

PAÍS - REGIÓN - PROVINCIA	NÚMERO DE VIVIENDA	TOTAL DE VIVIENDAS
Ecuador	3630719	4315363
Amazonía	155060	191229
Morona Santiago	31285	39287
Napo	16689	22338
Orellana	29861	35330
Pastaza	14388	19462
Sucumbíos	41025	49536
Zamora Chinchipe	21812	25276
Costa	1697136	2118082
El Oro	153130	183764
Esmeraldas	118098	145390
Guayas	898483	1087003
Los Rios	176568	231049
Manabí	284509	386150
Santa Elena	66348	84726
Insular	8409	9161
Galápagos	8409	9161
Sierra	1770114	1996891
Azuay	191718	208483
Bolívar	48123	54081
Carchi	41966	49944
Cañar	62889	67382
Chimborazo	111231	135476
Cotopaxi	95906	116516
Imbanura	100390	118272
Loja	117914	130041
Pichincha	762066	847523
Sto.Dom.Tsachilas	99191	112174
Tungurahua	138720	156999

Fuente: INEC - SIIE (2014)

Según el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2018), históricamente el Ecuador ha marginado los aspectos de planificación físico-territorial de los asentamientos humanos, provocando que las pautas de desarrollo del territorio nacional sean dictadas por las lógicas económico-productivas, restringiendo la intervención integral y la inversión pública eficiente. Además, el predominio del mercado, ha marcado las desigualdades en el territorio y la exclusión social.

La intención del MIDUVI con la ejecución de los programas de vivienda de interés social es promover el acceso a una casa propia destinada a los primeros quintiles de la población, quienes no pueden costear una vivienda en el mercado formal, o acceder a un crédito hipotecario con una menor tasa de interés, contribuyendo al desarrollo de las familias. De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015) el total de viviendas en el país en el año 2014 es de 4315563 de unidades (tabla 3), repartiéndose entre las regiones: Costa con 2118082 unidades, Sierra con 1996891, Amazonía con 191229 y la Insular con 9161.

Conforme a la base de datos del Registro Social de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, se reporta un total de 7.813.524 personas a nivel nacional registradas. Asimismo, existe un total de 432.754 hogares en situación de pobreza extrema y 683.266 hogares en pobreza moderada de un total de 2.375.754 hogares (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018), como se describe en la tabla x.

Tabla 4. Datos del Registro Social - SENPLADES

Provincia	Extremo pobre	Extremo pobre	Pobre	Pobre	No pobre	No pobre	Total	Total
	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
AZUAY	19234	66518	27652	87250	411144	130485	87973	284253
BOLIVAR	15987	59562	12884	39704	12644	36829	41515	136095
CARCHI	3072	11728	9169	28889	17162	51402	29403	92019
CAÑAR	8602	29281	13518	43170	21125	65823	43245	138274
CHINBORAZO	24373	86193	13518	94237	26382	81800	73992	262230
COTOPAXI	20700	77431	29251	95770	34865	111089	84816	284290
EL ORO	6572	25735	22376	74177	64695	190543	93643	290455
ESMERALDA	29373	123534	33680	115545	45987	140816	109040	379895
GALAPAGOS	35	133	114	368	349	390	498	1431
GUAYAS	70133	270320	167601	564565	413031	1246260	650765	2081145
IMBABURA	11630	44364	17028	59699	26769	85483	55427	189546
LOJA	24781	91566	25879	82017	31463	97843	82123	271426
LOS RIOS	36929	138251	64186	209011	90737	264704	191852	611966
MANABÍ	68276	260948	93249	303933	135552	413451	297077	978332
MORONA SANTIAGO	15957	75295	6543	22619	9416	30030	31916	127644
NAPO	7630	36758	5141	19400	5423	17337	18194	73495
ORELLANA	10840	49987	8497	29703	8935	20817	28272	108507
PASTAZA	5780	23723	3047	10492	4653	14653	13480	51868
PICHÍNCHA	9859	36518	29387	99514	119918	386006	159164	522038
SANTA ELENA	5754	25085	20302	76579	44190	141967	70246	243631
SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	8594	34623	20266	68484	35893	109567	64753	212674
SUCUMBIOS	9408	40179	9760	33503	10947	34272	30115	107954
TUNGURAGUA	10581	33768	25889	80975	49537	153775	86007	268518
ZAMORA CHINCHIPE	5944	25768	6223	22063	7593	25094	19760	72755
ZONAS NO DELIMITADAS	2710	10775	2414	8029	1354	3979	6478	22783
Total	432754	1680873	683266	2269696	1259734	3862955	2375754	7813524

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES

Con la llegada del gobierno del presidente Lenin Moreno en el año 2017, se planteó la introducción de un concepto renovador que permita conservar las políticas públicas ejecutadas

en el gobierno anterior y reformar nuevos procesos para asistir a la población más vulnerable a una vivienda digna con todos los servicios.

Este cambio de perspectiva lleva consigo grandes cambios para abordar la problemática de manera diferente. Considerando no solamente el déficit habitacional, sino también factores de índole ambiental, cultural y productiva, garantizando el balance socio-ambiental del territorio urbano y rural (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

La política urbana y política habitacional se encuentra estrechamente vinculado con la incorporación de la dimensión del entorno y sus dinámicas, aprovechando la inversión social, reconociendo y fortificando las redes sociales en los territorios, generando proximidad a los sistemas de la ciudad: equipamientos, transportes, áreas verdes y recreativas, espacios y servicios públicos. Ejecutando estrategias de concreción del derecho a la vivienda adecuada, al hábitat seguro y sostenible y el derecho a la ciudad, garantizando sostenibilidad ambiental, social y financiera (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

Por consiguiente, el MIDUVI analizó las principales problemáticas al déficit de viviendas de interés social en Ecuador y plantó como contrarrestarlas, descritas en las tablas 5 y 6.

Tabla 5. Causas del déficit de viviendas de interés social en el Ecuador

Déficit de viviendas de interés social en el Ecuador	Falta de acceso a la vivienda de interés social orientado a la población en pobreza	Ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas por familias.	Falta de acceso a la educación
		Escasa inversión pública en vivienda de interés social	Falta de planificación de la inversión pública
			Poca atención al sector de vivienda de interés social, por bajo retorno económico
		Familias en vulnerabilidad, con difícil situación social, cultural y económica	Pocas posibilidades de acceso a un empleo seguro
	Falta de acceso a la vivienda de interés social orientado a los sectores poblacionales de bajos ingresos	Mayor necesidad de vivienda por migración y falta de empleo forma	Alto índice de migración de la zona rural a la zona urbana
			Falta de empleo formal en zonas urbanas
		Escasa oferta de suelo seguro y con disponibilidad de servicios	
		Falta de equipamiento y espacios públicos	

	Falta de acceso a la vivienda de interés social orientado a los sectores poblacionales que puedan acceder a un crédito hipotecario	Dificultad para el acceso al crédito	Inestabilidad laboral
		Recursos técnicos escasos para mantenimiento y buen uso de la vivienda	Viviendas sin acceso universal
	Escasos incentivos para la vivienda de interés social	Falta de asignación de recursos económicos para el mejoramiento de vivienda	
		Dificultad en la tenencia de la tierra	
		Proceso constructivo informal y sin asistencia técnica	
		Viviendas sin acceso a servicios básico	

Fuente: MIDUVI (2018)

Tabla 6. Reducción del déficit de viviendas de interés social en el Ecuador

Reducción del déficit de viviendas de interés social en el Ecuador	Incremento al acceso a la vivienda de interés social orientado a la población en pobreza extrema y pobreza	Subvención total del valor de la vivienda	Educación financiera
		Mayor inversión pública en vivienda de interés social	Focalización de subvenciones en vivienda de interés social
			Sector de vivienda de interés social atractivo para inversión
		Disminuir las familias en vulnerabilidad, con difícil situación social, cultural y económica	Incrementar las posibilidades de acceso a un empleo seguro
	Aumento al acceso a la vivienda de interés social orientado a los sectores poblacionales de bajos ingresos	Disminución de migración y falta de empleo formal al contar con vivienda	Bajar el índice de migración de la zona rural a la zona urbana
			Reducción de empleo formal en zonas urbanas.
		Incrementar la oferta de suelo seguro y con disponibilidad de servicios	
		Incorporar equipamiento y espacios públicos	

	Mejoramiento en las condiciones de acceso a la vivienda de interés social orientado a los sectores poblacionales que puedan acceder a un crédito hipotecario	Facilidades en las condiciones para el acceso al crédito	Estabilidad laboral
		Mejorar los recursos técnicos escasos para mantenimiento y buen uso de la vivienda	Viviendas con acceso universal
	Implementación de incentivos para la vivienda de interés social	Dotar viviendas con todos los servicios básicos	
		Reducir procesos constructivos informales y brindar asistencia técnica	
		Otorgar tenencia legal de la tierra	
		Incrementar la asignación de recursos económicos para el mejoramiento y ampliación de vivienda	

Fuente: MIDUVI (2018)

Por tal motivo, el MIDUVI junto a la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, decidieron crear la misión Casa Para Todos para interceder directamente en la gestión, ejecución y provisión de los programas de vivienda de interés social, junto a entidades privadas quienes son los constructores. A continuación, se describe cómo funciona esta misión, sus objetivos por cumplir y un segmento en su política de vivienda a considerar dentro de esta investigación.

3.2.2. Misión Casa Para Todos

La Misión Casa para Todos constituye una “intervención emblemática integral, que configura una propuesta de política pública que va más allá de la construcción de vivienda en su sentido estricto. Su piedra angular es la generación de condiciones que promuevan el acceso a vivienda segura, adecuada y digna” (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018, p. 42). Por lo que la misión busca mejorar la calidad de vida de las personas y que ejerzan su rol en la sociedad.

Por consiguiente, la Misión Casa para todos, busca desarrollar e implementar un proceso de seguimiento para los futuros residentes de los programas de viviendas, garantizando su derecho y el acceso a una vivienda digna. Además, en sus objetivos busca fortalecer los lazos entre los futuros moradores y generar un sentimiento de pertenencia, apropiación e identidad (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018).

Los temas que conciernen al alquiler social, se refieren a las viviendas de interés social que cuenten con un plan de arrendamiento. En Ecuador no se contemplaba el alquiler social en sus políticas de vivienda, pero por medio del Decreto Ejecutivo No. 681 “Reglamento para el Acceso a Subsidios e Incentivos del Programa de Vivienda de Interés Social y Público en el marco de la Intervención Emblemática Casa Para Todos” se menciona por primera vez el alquiler en viviendas sociales. Aunque se trata del denominado *leasing*, es decir, arrendamiento con opción a compra.

Esta investigación se enfocará en el decreto mencionado anteriormente, aunque posteriormente se emitió el Decreto Ejecutivo No. 918, que reforma un par de artículos del Decreto Ejecutivo No. 681, este no modifica los artículos a los cual se hará referencia. El Decreto Ejecutivo No. 681 en su Art. 3 define a las viviendas de interés social como:

La vivienda de interés social es la primera y única vivienda digna y adecuada, en áreas urbanas y rurales, destinada a los ciudadanos ecuatorianos en situación de pobreza y vulnerabilidad; así como, a los núcleos familiares de ingresos económicos bajos e ingresos económicos medios de acuerdo a los criterios de selección y requisitos aplicables, que presentan necesidad de vivienda propia, sin antecedentes de haber recibido anteriormente otro beneficio similar, asegurando de esta manera, un hábitat seguro e inclusivo para la familia. El valor de la vivienda de interés social será de hasta los 177,66 Salarios Básicos Unificados (SBU¹) (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2019).

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2019) en su Decreto Ejecutivo No. 681 en su Art. 4 divide en tres segmentos a las viviendas de interés social:

Primer segmento: Vivienda de interés social con subsidio total del Estado (100% de subsidio), para beneficiarios que cumplan los criterios de elegibilidad y priorización (pobreza y vulnerabilidad) determinados por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda, a partir de la métrica de selección de beneficiarios que conste en la base del Registro Social.

Segundo segmento: Las viviendas de interés social con subsidio parcial del Estado se construyen bajo dos modalidades: a) Vivienda de interés social, con modalidad de arrendamiento con opción a compra de hasta 57,56 SBU. Los beneficiarios pueden recibir subsidios del Estado y tasa de interés preferencial, en dependencia del cumplimiento de los requisitos y parámetros del análisis (score) socio - económico del núcleo familiar; así como las condiciones de asignaciones y reversiones de las viviendas, determinados por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda. b) Vivienda de interés social, desde 57,56 SBU, hasta 101,52 SBU; con modalidad de crédito hipotecario con subsidio inicial del Estado y tasa de interés preferencial. Los beneficiarios deben cumplir con los requisitos establecidos por las instituciones financieras que concedan los préstamos hipotecarios en el marco de lo establecido por la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera.

Tercer segmento: Viviendas de interés social desde 101,53 SBU, hasta 177,66 SBU, con tasa de interés preferencial para el crédito hipotecario. Los beneficiarios deben cumplir los requisitos establecidos por las instituciones financieras que concedan los préstamos hipotecarios en el marco de lo establecido por la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera.

Este estudio al estar orientado a las viviendas de interés social en alquiler, se enfocará en el segundo segmento, literal “a” y en el Art. 9 del Decreto No. 681 del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2019), el cual menciona el arrendamiento con opción a compra:

Las viviendas de interés social con subsidio parcial del Estado, bajo la modalidad de arrendamiento con opción a compra, pueden construirse en terreno de propiedad del Estado ecuatoriano o en

¹ Salario Básico Unificado (SBU) en Ecuador del año 2020 es igual a 400 dólares americanos.

terrenos de propiedad del promotor/ constructor de acuerdo a la normativa del ente rector del desarrollo urbano y vivienda. El valor total de la vivienda es de 57,56 SBU, hasta un plazo máximo de arrendamiento de quince (15) años, esto es 180 meses. El valor incluye las obras de urbanización. La selección de los beneficiarios para esta modalidad debe sujetarse a lo dispuesto en la normativa del ente rector de desarrollo urbano y vivienda, para la selección de beneficiarios de viviendas de interés social bajo la modalidad de arrendamiento con opción a compra.

Para el efecto, el Estado otorga al beneficiario, un subsidio de la siguiente manera: USD \$ 6.000 (seis mil dólares de los Estados Unidos de América) iniciales; y en función del análisis socio económico de cada caso, el pago de un porcentaje del arrendamiento mensual, que puede ser del cero por ciento (0%), del veinticinco por ciento (25%) o del cincuenta por ciento (50%); durante los ocho (8) primeros años del arrendamiento. Los siguientes siete (7) años del plazo estipulado, el valor será cancelado en su totalidad por el beneficiario. El beneficio antes indicado está condicionado a que el beneficiario cumpla a tiempo con su obligación de pago mensual, de acuerdo a los términos estipulados en el contrato de arrendamiento. Si el mismo fuera suspendido, la restitución tendrá lugar cuando el arrendatario (beneficiario) haya cancelado sus obligaciones pendientes, según la normativa del ente rector de desarrollo urbano y vivienda. En el caso de las viviendas construidas en terreno propiedad del Estado, el subsidio del Estado a favor del beneficiario incluye el valor del terreno. Si la construcción de las viviendas de interés social se efectúa en terreno de propiedad del promotor/constructor, el valor previsto para la construcción de la vivienda para arrendamiento con opción a compra incluirá el valor del terreno.

Corresponde al Estado a través de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, establecer la tasa de interés preferencial aplicable a la modalidad del arrendamiento con opción a compra. La operatividad financiera de los proyectos de vivienda en la modalidad de arrendamiento con opción a compra se realiza mediante instituciones del sistema financiero nacional u otros organismos autorizados para el efecto por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Debe registrarse la información relevante en el sistema informático interconectado (SIIDUVI²), bajo el procedimiento determinado por el ente rector de desarrollo urbano y vivienda.

Este trabajo está enfocado en la vivienda de interés social en alquiler, como una opción para las familias que necesitan un inmueble para residir. Aunque en la actual política de vivienda se disponga como segmento de vivienda de interés social la modalidad de *arrendamiento con opción a compra*, hasta el presente año aún no se ejecuta ningún programa de vivienda con esta modalidad.

Una de las principales razones es que se brinda prioridad al primer segmento, es decir, a la vivienda de interés social con subsidio total del Estado (100% de subsidio), y luego a la ejecución del segundo y tercer segmento de las viviendas de interés social con subvención parcial y/o subvención a la tasa de interés. El otro motivo es que la normativa legal para llevar a cabo esta modalidad debe ser actualizada o completada para empezar a operar. El leasing existe en la legislación ecuatoriana, en la ley llamada “Arrendamiento Mercantil”, aunque ha sido usado primordialmente como leasing mercantil, mas no para vivienda, porque no brindaba las garantías suficientes y no era atractivo financieramente para el mercado (Ministerio de Desarrollo Urbano

² Sistema Integral de Información de Desarrollo Urbano y Vivienda - SIIDUVI

y Vivienda, 2020). Se tenía previsto incluir reformas en la ley en el proyecto Ley de Fomento Productivo 2, con respecto al arrendamiento con opción a compra, pero fue descartado por el gobierno por tener otras prioridades de cara al acuerdo que se firmó con el Fondo Monetario Internacional (Torres W. , 2019), por lo que el MIDUVI junto con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) están llevando a cabo una consultoría para buscar otras vías legislativas para y contribuir con modificaciones necesarias.

La AFD apoya al Ecuador con un préstamo de 80 millones de dólares para financiar al programa Casa Para Todos. A su vez en el programa cuenta con la participación de la empresa pública Ecuador Estratégico para el segmento con subsidio total (100%). Como se observa en la tabla 7, la AFD financia los dos primeros segmentos del programa, orientado a los hogares de escasos recursos económicos, vulnerables, segregados, excluidos y de pobreza extrema.

Tabla 7. **Financiación de la AFD al MIDUVI**

Segmentos en Viviendas de Interés Social	Financiado por AFD en millones de dólares
Segmento 1A – casas individuales en terreno propio 100% subvencionada	40
Segmento 1B – viviendas en terreno del Estado 100% subvencionado	20
Segmento 2A – leasing con bono inicial, copago del arriendo y subsidio de tasa	5
Segmento 2B – crédito hipotecario con bono inicial y subsidio de tasa	15
TOTAL	80

Fuente: MIDUVI (2020)

Además de la AFD, existe un organismo internacional que ha apoyado al MIDUVI desde la implantación del Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV), y le ha permitido regular el sector inmobiliario al promover la construcción de viviendas sociales. Se trata del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ha dado apoyo al MIDUVI desde 1997 en la estructuración y el financiamiento de sus programas de vivienda (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2020), a través de cinco operaciones financieras (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015) descritas a continuación:

1. Programa de Apoyo al Sector Habitacional I, aprobada en el año 1997 por US\$62 millones, inicio del programa de Sistema de Incentivos de Vivienda.
2. Programa Multifase Apoyo al Sector Vivienda II, aprobada en el año 2002 por US\$25 millones, para el mejoramiento de barrios y hogares humilde.

3. Programa Nacional para Infraestructura Social de Vivienda, aprobada en el año 2009 por US\$100 millones, para apoyos económicos para vivienda de los hogares que se encuentren en los tres primeros quintiles de más bajos ingresos.
4. Programa Nacional de Desarrollo Urbano, aprobada en el año 2011 por US\$71 millones, para las zonas marginales de Guayaquil.
5. Programa Nacional de Vivienda Social, aprobada en el año 2013 por US\$100 millones para apoyos económicos para vivienda de los hogares que se encuentren en los dos primeros quintiles de más bajos ingresos.

Entre 2007 y 2015, el MIDUVI otorgó 1371 mil millones de dólares en subvenciones a 330000 beneficiarios registrados en el Sistema de Información del Registro Social (SIIRS) (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015), lo cual muestra resultados positivos en contra del déficit habitacional cuantitativo. Adicionalmente, en conjunto con el proyecto de la AFD, mencionado previamente, el BID otorgó un crédito por 98 millones de dólares para el “Programa Sectorial Casa para Todos” para reducir el déficit habitacional cuantitativo entre los hogares en áreas urbanas y rurales de los dos últimos quintiles de ingreso de Ecuador, priorizando hogares con jefatura femenina y con personas con discapacidad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

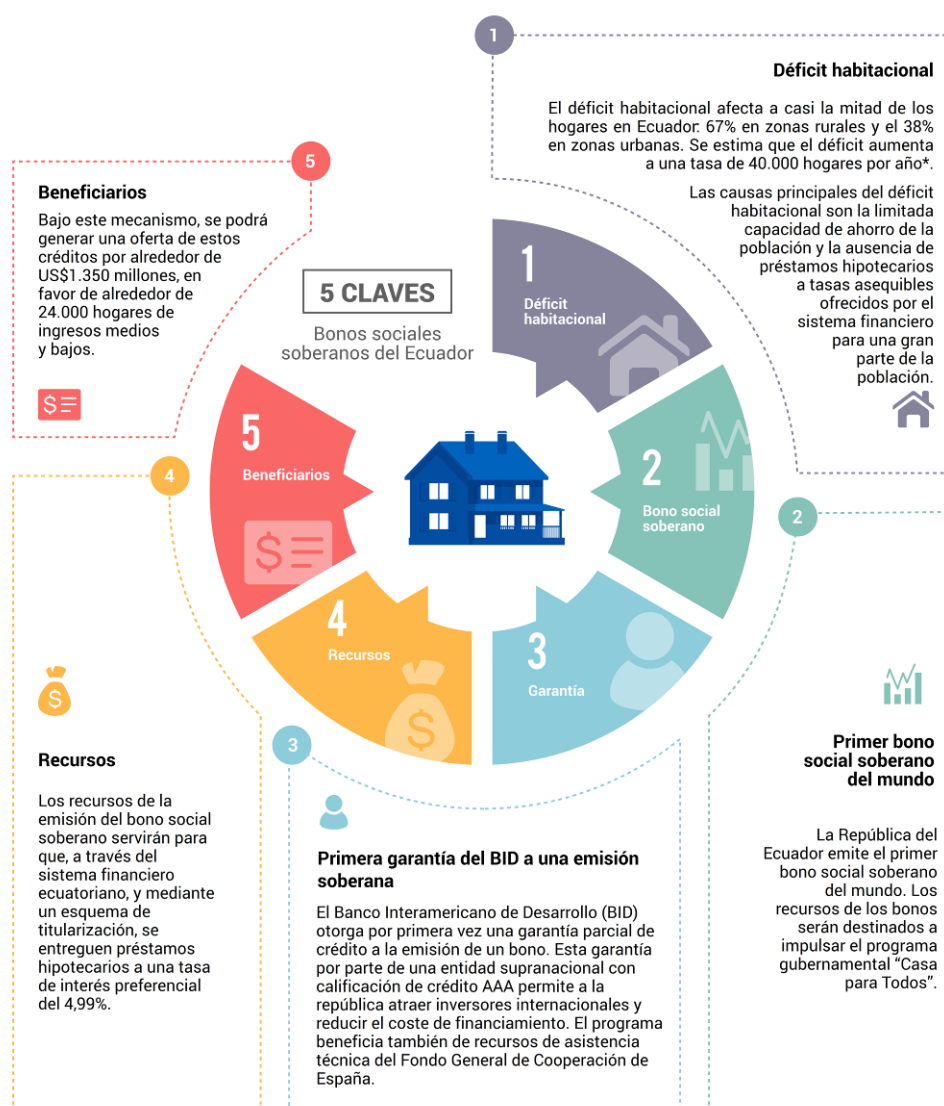
Recientemente el Ecuador aprobó una garantía de crédito con el BID, para emitir el Primer Bono Social Soberano del mundo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020) por 400 millones de dólares que permitirá generar acceso a vivienda digna y asequible a más de 24000 familias de ingresos medios o bajos, y movilizará cerca de 1350 millones de dólares en inversiones en el sector vivienda del país.

Los principales motivos de este gran crédito se deben a que el déficit habitacional en Ecuador aumenta a una tasa de 40000 hogares por año, primordialmente debido a la formación de nuevos hogares a causa de: (i) una alta tasa de crecimiento demográfico urbanas; (ii) una estructura demográfica muy joven; y (iii) una reducción sostenida de la tasa de crecimiento respecto del tamaño de la vivienda (-1,1 %) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Además, el Ministerio de Economía y Finanzas (2019), en su informe sobre el Bono Social menciona que los estratos de bajos y medianos ingresos han sido desatendidos por el sistema financiero, una brecha que la política de vivienda, y principalmente con la emisión de este Bono Social Soberano, atenderá.

El BID propone 5 claves sobre los Bonos Sociales Soberanos (figura 10) los cuales son: i) atender el déficit habitacional; ii) impulsar el programa gubernamental Casa Para Todos por medio de los bonos sociales; iii) atraer inversiones internacionales por medio de una garantía parcial de crédito a la emisión de un bono; iv) generación de recursos de la emisión del bono social para entregar préstamos hipotecarios con interés del 4.99%; y v) favorecer a los beneficiarios con ingresos medios y bajos (Brady-Cartillier & Prado, 2020).

Figura 10. 5 claves sobre los bonos sociales soberanos del Ecuador



Fuente: Braly-Cartillier & Prado (2020)

Este bono estará enfocado en los segmentos 2 y 3 del Decreto No. 681, lo cual generará grandes beneficios a los grupos sociales desatendidos que buscan vivienda y al sector. Por su parte, Fernando Quevedo, representante del BID en Ecuador, menciona que:

Es una gran satisfacción respaldar al Ecuador en la emisión de los primeros Bonos Sociales con Garantía Soberana del mundo, en especial porque estos estarán destinados a ampliar el acceso de los hogares necesitados a una vivienda asequible y sostenible, al tiempo que, ayudarán a activar la economía, dado que los recursos se canalizarán a un sector con alto impacto dinamizador de la economía como es el de la construcción (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, p. 1).

Un punto a considerar del programa de financiamiento del BID es que se aplicará bajo un criterio de equidad, dado a que al menos un 15% de estos créditos (150 millones de dólares) sean garantizados para viviendas de hasta 40000 dólares, en el cual entrarían los inmuebles en modalidad de arrendamiento con opción a compra. Asimismo, Braly-Cartillier & Prado (2020)

mencionan que la adquisición de una vivienda generar grandes impactos en el Ecuador como el desarrollo económico, en educación, seguridad y salud (figura 11). Juan Antonio Ketterer, jefe de la División de Conectividad, Mercados y Finanzas del BID, el cual indicó que “este primer Bono Social Soberano para financiar vivienda social en Ecuador es un hito histórico y demuestra cómo se puede generar nuevas formas de financiamiento destinadas a promover la inclusión social y equidad” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

Figura 11. Impactos en la adquisición de una vivienda



Fuente: Braly-Cartillier & Prado (2020)

A su vez, el Bono Social Para Vivienda Asequible y Digna de Ecuador está en conformidad con cuatro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): fin de la pobreza (ODS 1); agua limpia y saneamiento (ODS 6); reducción de las desigualdades (ODS 10); y ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11) (figura 12) (Braly-Cartillier & Prado, 2020).

Figura 12. Bono Social Soberano conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Bono Social Soberano Para Vivienda Asequible y Digna de Ecuador está en conformidad con cuatro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

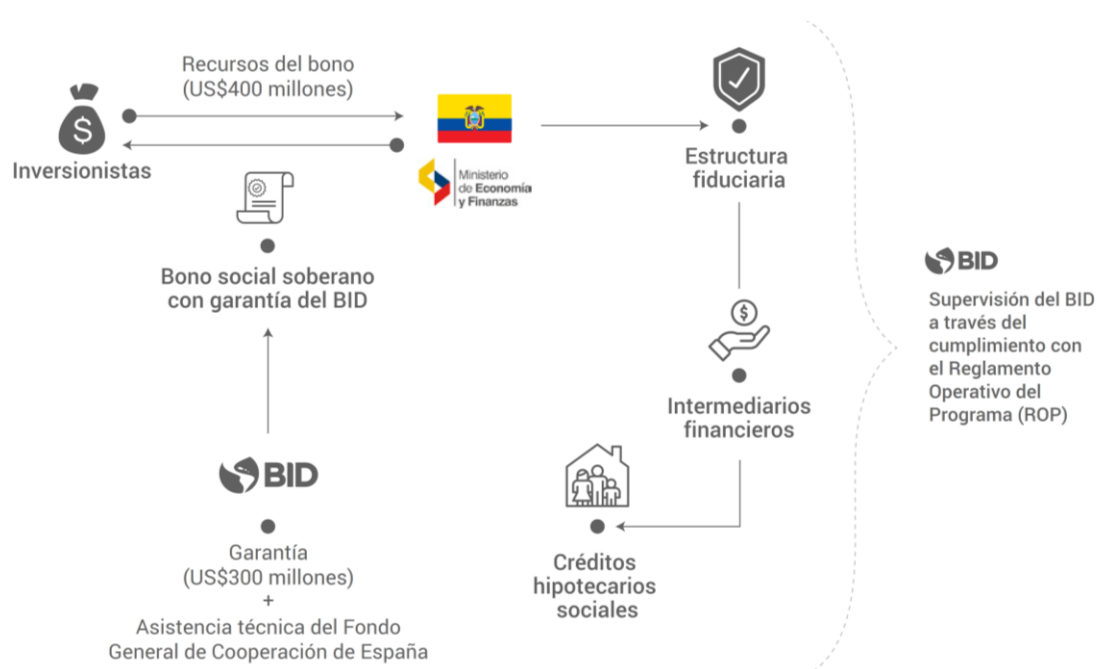


Fuente: Braly-Cartillier & Prado (2020)

Otro aspecto a considerar es la ejecución del bono, por lo que el Ministerio de Economía y Finanzas (2019) se hará responsable de los recursos de la emisión de los bonos que va dirigidos a inversionistas institucionales en el mercado internacional, supervisado por el BID según el Reglamento Operativo del Programa. A su vez, una Unidad Coordinadora del Proyecto (UPC)

ejecutará los recursos, quien se hará cargo del control y monitoreo de la operación. La UPC se encargará de la creación de un fideicomiso destinado a gestionar los recursos de la emisión denominado Fideicomiso de Administración. Luego pasarán a las entidades financieras públicas, que emitirán certificados de depósito. Una vez cobradas las inversiones, el gobierno emitirá los Bonos del Estado que pasarán a ser créditos hipotecarios sociales, en la figura 13 se observa un esquema de su ejecución.

Figura 13. Esquema de Ejecución del Bono Social Soberano



Fuente: Braly-Cartillier & Prado (2020)

Teniendo todo esto en cuenta, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2020) decidió la creación e incorporación de un segmento de vivienda con modalidad de arrendamiento con opción a compra para diversificar la oferta de vivienda social y atender en particular a un segmento de la población que puede contribuir financieramente a su vivienda, sin necesariamente ser objeto de un crédito por parte de una institución financiera. En un principio está destinado los hogares de tercer quintil por ingresos económicos, debido a que los bancos proporcionan créditos hipotecarios a partir de este quintil, en la tabla x se puede observar el promedio de ingresos por quintiles. Pero esta modalidad de arrendamiento con opción a compra debería estar destinada a hogares del segundo quintil u hogares con trabajos informales.

Tabla 8. Ingresos totales de hogares por quintiles 2017

Quintiles de ingreso	Ingreso mínimo	Ingreso máximo	Ingreso promedio
Quintil 1 (Pobres extremos)	\$ 2.00	\$ 355.00	\$ 213.34
Quintil 2 (Pobres moderados)	\$ 356.00	\$ 558.00	\$ 454.00

Quintil 3	\$ 559.00	\$ 849.00	\$ 692.75
Quintil 4	\$ 850.00	\$ 1,326.00	\$ 1,051.35
Quintil 5	\$ 1,327.00	\$ 50,260.00	\$ 2,283.05

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2017

Comprender la factibilidad de la vivienda de interés social en alquiler, envuelve varios factores, en los que intercede la capacidad de solvencia que tienen las familias a la hora de pagar el arriendo, y del subsidio por parte del estado. Tener en cuenta a que perfil de hogares va dirigida la subvención es primordial. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en su Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo realizó un barrido donde se aprecia los hogares por quintiles de ingreso según su tenencia de vivienda.

Tabla 9. Hogares por quintiles de ingreso según tenencia de vivienda

Quintiles de ingreso	En arriendo	Anticresis y/o arriendo	Propia y la está pagando	Propia y totalmente pagada	Cedida	Recibida por servicios	Otras	Total
Quintil 1 (Pobres extremos)	87628	2896	40086	495516	99070	3147	467	728810
Quintil 2 (Pobres moderados)	136039	2384	34348	483166	136963	7842	732	801473
Quintil 3	152809	4090	44396	475375	147469	6646	516	813301
Quintil 4	191180	6025	42885	537499	156297	11003	201	945040
Quintil 5	260640	6087	93984	660354	142496	13273	260	1177094
Total	828296	21481	255699	2651860	682296	41911	2175	4483717

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2017

En la tabla 9 se puede observar el número de hogares según su tenencia, en cada quintil de ingreso. La gran mayoría de hogares tiene vivienda propia, aproximadamente el 64% de estos entre las familias que la están pagando y quienes la tienen totalmente pagada. Aunque viviendas en arriendo cuenta con aproximadamente el 19% de hogares, es un número considerable en todos los quintiles de ingreso con un total de 828296 familias. Por lo tanto, hay que considerar también el déficit habitacional cuantitativo en estos hogares. Como se observa en la tabla 10, hay un número considerable de hogares, tanto de los que tienen vivienda propia, como los que arriendan en déficit cuantitativo de vivienda. El quintil 1 y 2 tienen más de la mitad de hogares afectados con un total de 366708 familias, de estos aproximadamente el 77% de los hogares tienen casa propia, y alrededor del 4% arriendan.

Tabla 10. Hogares por quintiles de ingreso según tenencia de vivienda y déficit habitacional cuantitativo (irrecuperable)

Quintiles de ingreso	En arriendo	Anticresis y/o arriendo	Propia y la está pagado	Propia y totalmente pagada	Cedida	Recibida por servicios	Otras	Total
Quintil 1 (Pobres extremos)	8779	572	9000	162966	31865	328	303	213813

Quintil 2 (Pobres moderados)	6950	112	6961	105811	31742	1132	187	152895
Quintil 3	5725	301	3159	72397	23052	950	251	105835
Quintil 4	3924	0	1357	60345	18276	3442	0	87344
Quintil 5	2378	94	1731	28687	7470	462	0	40822
Total	27756	1079	22208	430206	112405	6314	741	600709

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2017

Considerando el quintil 1 y 2 de la población, las autoridades del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2018) analizaron el número de viviendas a las que quería atender con su programa misión CPT. Obteniendo un cálculo inicial del número de viviendas para la construcción de viviendas de interés social por el gobierno ecuatoriano, detallado en la tabla 11.

Tabla 11. **Brecha cuantitativa de vivienda - ENEMDU 2016**

Provincia	Número de Viviendas requeridas para pobreza extrema	Número de Viviendas requeridas para pobreza moderada	Total
AZUAY	7821	6787	14608
BOLIVAR	3929	2606	6535
CAÑAR	2824	3388	6212
CARCHI	3760	1618	5378
COTOPAXI	7435	2761	10196
CHIMBORAZO	14344	5867	20211
EL ORO	3458	3043	6501
ESMERALDAS	14227	5365	19592
GUAYAS	42297	30450	72747
IMBABURA	6632	2423	9055
LOJA	7462	4087	11549
LOS RIOS	10937	11580	22517
MANABI	26280	31368	57648
MOROZA SANTIAGO	7461	1383	8844
NAPO	2453	642	3095
PASTAZA	2946	380	3326
PICHINCHA	7501	5444	12945
TUNGURAHUA	6145	4143	10288
ZAMORA CHINCHIPE	1624	759	2383
GALAPAGOS	-	-	-
SUCUMBIOS	2552	1520	4072
ORELLANA	2856	795	3651
SANTO DOMINGO	1779	1822	3601

SANTA ELENA	4533	4480	9013
ZONAS NO DELIMITADAS	530	833	1363
TOTAL	191786	133544	325330

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2016

El cálculo inicial por parte del MIDUVI serían 191786 viviendas con subvención total del estado y 133544 viviendas con subvención parcial, perteneciendo al segmento 1 y 2 respectivamente, mencionados anteriormente. Pero las autoridades del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2018) decidieron bajar estas cifras, realizando barridos territoriales para demostrar una efectiva identificación de personas en situación de pobreza extrema y moderada, considerando al 15% de los beneficiarios aplican por criterios de elegibilidad y priorización en la base de datos del Registro Social. A causa de esto el MIDUVI realizó una nueva proyección de demanda para la vivienda de interés social, distribuyéndolas de la siguiente manera: i) 24650 viviendas de interés social con subvención total del estado, para el segmento 1; ii) 180000 viviendas de interés social con subvención parcial y/o subvención a la tasa de interés, repartiéndose para el segmento 2, un total de 80000 viviendas y para el segmento 3 un total de 100000 viviendas; y iii) 16250 incentivos de vivienda (tabla 12).

Tabla 12. **Proyección de demanda de vivienda de interés social**

Provincia	Número de Viviendas requeridas para extrema pobreza	Número de Viviendas requeridas para pobreza moderada	Total
AZUAY	1005	8891	9896
BOLIVAR	505	3935	4440
CAÑAR	363	3830	4193
CARCHI	483	3186	3669
COTOPAXI	955	6009	6964
CHIMBORAZO	1844	11951	13795
EL ORO	445	3959	4404
ESMERALDAS	1828	11553	13381
GUAYAS	5436	43942	49378
IMBABURA	853	5334	6187
LOJA	959	6902	7861
LOS RIOS	1406	13815	15221
MANABI	3377	35540	38917
MOROZA SANTIAGO	959	5112	6071
NAPO	315	1805	2120
PASTAZA	379	1908	2287
PICHINCHA	964	7822	8786
TUNGURAHUA	790	6198	6988

ZAMORA CHINCHIPE	209	1415	1624
GALAPAGOS	-	-	-
SUCUMBIOS	328	2441	2769
ORELLANA	367	2133	2500
SANTO DOMINGO	229	2206	2435
SANTA ELENA	583	5514	6097
ZONAS NO DELIMITADAS	67	850	917
TOTAL	24650	196250	220900

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2016

Otro aspecto que el MIDUVI busca con el programa CPT es identificar los asentamientos humanos consolidados, y pretende tener un impacto a mediano y largo plazo a nivel nacional con la implementación de las viviendas de interés social en todas las provincias del país de acuerdo a sus necesidades, teniendo a las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, Chimborazo y Esmeraldas como las más beneficiadas, cubriendo un gran presupuesto para la construcción de los inmuebles (tabla 13).

Tabla 13. Ubicación Geográfica, Presupuesto e Impacto Territorial

Provincia	Vivienda requerida para pobreza extrema	Presupuesto Planificado para extrema pobreza	Vivienda requerida para pobreza	Presupuesto Planificado para pobreza moderada	Total
AZUAY	1005	\$ 25,461,071.95	8891	\$ 87,592,456.62	9896
BOLIVAR	505	\$ 12,784,800.83	3935	\$ 43,982,913.00	4439
CAÑAR	363	\$ 9,203,320.13	3830	\$ 31,661,723.45	4194
CARCHI	483	\$ 12,242,152.24	3186	\$ 42,116,066.10	3669
COTOPAXI	955	\$ 24,202,127.22	6009	\$ 83,261,181.29	6965
CHIMBORAZO	1844	\$ 46,711,190.82	11951	\$ 160,698,181.29	13794
EL ORO	445	\$ 11,265,384.78	3959	\$ 38,755,741.68	4403
ESMERALDAS	1828	\$ 46,320,483.84	11553	\$ 159,354,051.52	13381
GUAYAS	5436	\$ 137,724,212.72	43942	\$ 473,805,743.63	49378
IMBABURA	853	\$ 21,597,413.97	5334	\$ 74,300,506.68	6186
LOJA	959	\$ 24,288,950.99	6902	\$ 83,560,067.32	7861
LOS RIOS	1406	\$ 35,619,453.60	13815	\$ 122,539,830.62	15221
MANABI	3377	\$ 85,564,830.03	35540	\$ 294,364,419.45	38918
MOROZA SANTIAGO	959	\$ 24,288,950.99	5112	\$ 83,560,067.32	6071
NAPO	315	\$ 7,987,787.28	1805	\$ 27,479,986.39	2120
PASTAZA	379	\$ 9,594,027.11	1908	\$ 33,005,853.22	2287
PICHINCHA	964	\$ 24,419,186.65	7822	\$ 84,008,110.57	8786

TUNGURAHUA	790	\$ 20,012,880.08	6198	\$ 68,849,313.73	6988
ZAMORA CHINCHIPE	209	\$ 5,296,250.26	1415	\$ 18,220,425.76	1625
GALAPAGOS	-	-	-	-	-
SUCUMBIOS	328	\$ 8,313,376.43	2441	\$ 28,600,094.53	2769
ORELLANA	367	\$ 9,290,143.90	2133	\$ 31,960,418.96	2500
SANTO DOMINGO	229	\$ 5,795,486.97	2206	\$ 19,937,924.91	2435
SANTA ELENA	583	\$ 14,760,040.71	5514	\$ 50,778,235.72	6097
ZONAS NO DELIMITADAS	69	\$ 1,736,475.50	850	\$ 5,973,910.09	918
TOTAL	24650	\$ 620,480,000.00	196250	\$ 2,148,367,414.39	220900

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2018)

Cabe acotar que se manifestaron muchos cambios en el ambiente político del país cuando Lenin Moreno asumió su cargo como jefe de estado. El presidente Moreno en sus promesas de campaña prometió construir 325000 viviendas durante su mandato (Celi, 2019), como se detalla en el primer levantamiento ejecutado por el MIDUVI. Luego, en el año 2019 el primer mandatario bajó esta cifra a 220000 viviendas (Pesantes, 2020), manifestó que el gobierno anterior de Rafael Correa le dejó un enorme hueco fiscal y por este motivo debía rebajar lo prometido. Aunque esta segunda promesa bajó aún más, con un último ofrecimiento de 142000 casas (Torres W. , 2020), reduciendo 78000 viviendas desde la última propuesta.

En este sentido, según Torres W. (2020), el MIDUVI ha construido hasta el momento 77638 viviendas. Aunque, en ejecución se encuentran 14404 viviendas y otras 50637 viviendas a la espera de inversionistas e interesados en ejecutarlas, con un total de 142679 viviendas como se puede observar en la tabla 14. A lo largo de todos los programas de vivienda de interés social en el Ecuador, se ha presentado distintos tipos de contratiempos con la entrega de los inmuebles a los beneficiados, y el programa CPT no ha sido la excepción.

Tabla 14. **Número de viviendas Casa Para Todos – septiembre 2020**

Detalle	Finalizadas	Construcción	Programadas	Total
Vivienda 100 % subvencionada	28940	6828	5909	41677
Fideicomiso / Colocación de Créditos	-	3192	31687	34879
BIESS³	48698	4384	-	53082
Viviendas en Gestión Legal y Financiera	-	-	13041	13041
Total	77638	14404	50637	142679

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2020)

³ Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - BIESS

Como se observó en este capítulo, el estado gestiona la vivienda manteniendo la prioridad en el ideal de una casa propia, un sueño bastante arraigado en la cultura latinoamericana. Pero, después de toda la inversión y créditos que el gobierno ecuatoriano plantea hacer en conjunto con el BID, la AFD y otros organismos internacionales en los programas de vivienda de los distintos segmentos, ¿por qué queda rezagada la vivienda de alquiler social en alquiler? Una pronta respuesta sería porque aún no están completas todas las normativas y debido a esto, aún no se realiza un plan piloto para ejecutar esta opción a la tenencia de vivienda. A continuación, se analizará la opción de vivienda de interés social en alquiler en Ecuador, como una oportunidad y una alternativa a la tenencia de vivienda, su factibilidad de aplicación, limitaciones y ventajas en el mercado formal de vivienda.

4. CAPITULO IV

4.1. Vivienda de Alquiler en Latinoamérica

Tradicionalmente, los países de Latinoamérica han focalizado sus políticas y subsidios en la propiedad de la vivienda (Urban Institute, 2016). Recientes estudios encuentran que los patrones y beneficios de la vivienda de alquiler para los hogares con bajos ingresos está en aumento (Urban Institute, 2016). En palabras de Moya (2012), comprar una casa se hace más complicado en los países latinoamericanos a medida que los precios de las viviendas aumentan y las hipotecas son inalcanzables.

Los hogares con bajos ingresos buscan los inmuebles de alquiler como una alternativa, bien sea para tener una mejor economía o acceder a mejores servicios urbanos como el transporte. Una revisión de políticas de alquiler de los países de Latinoamérica llevada a cabo por Blanco, Cibils & Muñoz (2014a) muestra que los arrendatarios usualmente comprenden hogares de una sola persona, jóvenes y ancianos, y a personas divorciadas en entornos urbanos. Además, las personas alquilan por diferentes razones: momentos de transición en la vida, incapacidad para pagar una vivienda, movilidad, acceso al empleo y conveniencia de la ubicación (Blanco, Cibils, & Muñoz, 2014a).

Asimismo, como menciona Bouillon (2012), la falta de suelos urbanizados destinado a familias de bajos ingresos económicos es una de las razones principales para explicar el déficit de vivienda en Latinoamérica. Y la alternativa del alquiler de vivienda podría contribuir a incrementar la densidad urbana y mejorar las condiciones habitacionales. La razón es que se pueden distribuir a poblaciones densas en edificios de varias plantas, y así aumentar su densidad. El alquiler de vivienda contribuye a una solución para el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo al utilizar eficientemente los suelos urbanizados. Además, Bouillon (2012) considera que las intervenciones a las políticas públicas a favor del alquiler de la vivienda también podrían brindar acceso a hogares de bajos ingresos a vivienda de calidad de manera más beneficiosa que otras intervenciones. Por otro lado, hay que considerar que el aumento de la densidad se debería a la verticalidad en las edificaciones, mas no al hacinamiento, como sucede en la urbanización informal.

De igual manera, el alquiler de vivienda abre un abanico de oportunidades sociales, debido a que las familias más pobres tendrán un mejor acceso a servicios y facilidades de la aglomeración urbana. Esto les brindaría mejores empleos, mejores escuelas y barrios más seguros, gracias a una mayor movilidad (Belsky & Drew, 2007). Esto reduciría los niveles de segregación, al ubicarse en lugares próximos a los centros urbanos, y con una mejor cohesión social.

Rojas & Medellín (2011) indican que existe un equilibrio en los hogares que residen en una vivienda alquilada en los quintiles de población más bajos y más altos en la región. Lo que demuestra que habitar en una vivienda en arrendamiento en América Latina no está relacionado con los estratos más altos de la población. Comparado a los países miembros de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en los cuales la participación de la vivienda de alquiler suele ser elevada en los quintiles de bajos ingresos económicos mientras que decrece en los quintiles de altos ingresos económicos, la vivienda de alquiler en América Latina presenta un perfil bastante estable con respecto al nivel adquisitivo de las familias (Pomeroy & Godbout, 2011).

A pesar de ello, existen diferencias considerables en las cifras promedio de la región. En ocho países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú), la incidencia de la vivienda de alquiler era similar o levemente mayor en los quintiles de ingresos medio. En seis países (Bolivia, México, Panamá, República Dominicana Uruguay y Paraguay), la vivienda de alquiler era más común en los quintiles inferiores. En cuatro países (Argentina, Chile, Guatemala y Venezuela), el alquiler se encontraba más extendido entre las familias de ingresos medios (Rojas & Medellín, 2011).

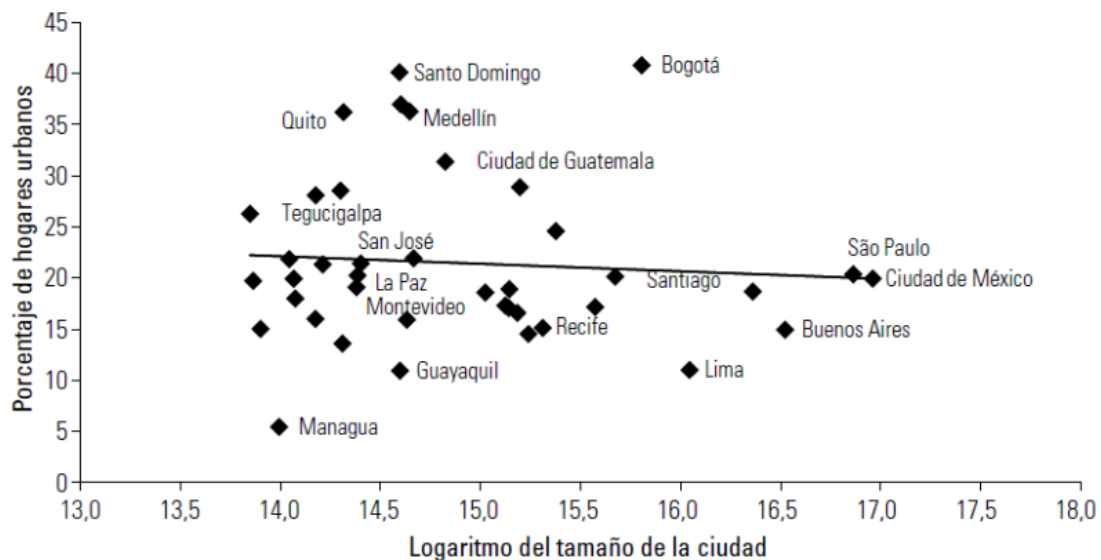
El alquiler formal suele verse en dificultad porque los arrendatarios tienen que obtener la garantía de un tercero de que no incumplirán con el pago, difícil de lograr para los trabajadores móviles y familias con ingresos bajos (Moya, 2012; Blanco, Cibils, & Muñoz, 2014a). Debido a la informalidad en los países Latinoamericanos, los propietarios informales en pequeña escala buscan incrementar sus ingresos mensuales ofreciendo hospedaje a familias de bajos ingresos e inmigrantes, aunque suele ser en espacios agregados a la vivienda original y en dormitorios suplementarios construidos en edificaciones informales (UN-HABITAT, 2011).

Asimismo, el trabajo de Bouillon (2012) menciona que las viviendas de alquiler y las viviendas subestándar, con casos de hacinamiento y una pésima calidad de sus materiales, es parecido en los países de la región. Esto nos muestra la realidad en el que tanto inquilinos como propietarios sufren del déficit habitacional cualitativo de su vivienda, como la falta de infraestructura adecuada, el hacinamiento y mala calidad de los materiales de construcción.

Por otro lado, en la mayoría de países en la región, hay un alto índice de viviendas de propietarios que carecen de acceso a servicios básicos como agua potable, alcantarillado, recolección de basura y electricidad en contraste a las viviendas de alquiler. Por lo que el alquiler de una vivienda, en la mayoría de los casos, ofrece una mejor calidad que la vivienda en el mercado informal. Las condiciones de vida son más óptimas en el mercado de alquiler que en el mercado de propiedad, cambiando el paradigma de asociar el alquiler de vivienda con una mala calidad de los servicios de vivienda (Gilbert, 1998; UN-HABITAT, 2003).

La relevancia de la vivienda de alquiler en América Latina varía poco según el tamaño de la ciudad. Los niveles de alquiler ciudades más grandes de la región son similares, como puede apreciarse en la figura 14. Los niveles promedio de vivienda en alquiler en las principales capitales con más de 8 millones de habitantes (20%) son parecidas a los de las ciudades más pequeñas con una población promedio de 1,50 millones de habitantes como Quito (36%), Tegucigalpa (26%), San José (21%), La Paz (20%) y Montevideo (19%) (Bouillon, 2012).

Figura 14. Tenencia en alquiler por tamaño de la ciudad: ciudades más grandes de América Latina



Fuente: Bouillon (2012) basado en Rojas & Medellín (2011)

En las ciudades grandes, la vivienda de alquiler suele estar ubicada en un lugar céntrico. González Tejeda (2006) manifiesta que el costo del uso del stock inmobiliario es idéntico a la función de suministro de alquileres de la industria de la vivienda. En consecuencia, los valores se determinan según la distancia al centro de la ciudad, lo que demuestra por qué una vivienda de alquiler con mejor ubicación resulta más codiciada. De modo que, la planificación urbana y el mercado de alquileres van de la mano para crear entornos más accesibles y ciudades más compactas (Blanco, Cibils, & Muñoz, 2014b).

4.1.1.Desarrollo del mercado de alquiler: Limitaciones

Con respecto a América Latina y el Caribe, Bouillon (2012) menciona cuatro limitaciones principales al desarrollo del mercado de alquiler formal. Estas son: 1) Políticas de vivienda con fuerte énfasis en la promoción de la propiedad, 2) marcos regulatorios que protegen en exceso a los inquilinos, por sobre los propietarios, 3) disponibilidad limitada del suelo urbano con servicios; y finalmente 4) mercados de crédito poco desarrollados.

El enfoque de la política de vivienda: promoción de la universalización de la propiedad

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la política de vivienda tiene un fuerte énfasis en la promoción de la propiedad, frente a la promoción del acceso universal a una vivienda segura, sana y de calidad. Sin embargo, la evidencia empírica no es tan concluyente en cuanto a los beneficios asociados la promoción de la propiedad. Algunos de estos potenciales beneficios son disminuir los costos de inversión inicial de los propietarios (a través de subsidios directos), tratamiento tributario favorable a las ganancias de capital, así como también financiamientos menos costosos. Sin embargo, según Retsinas & Belsky (2002) tales beneficios solo se producen bajo ciertas circunstancias, y podrían no extenderse a todos los propietarios, particularmente a aquellos de los quintiles más bajos (UN-HABITAT, 2003).

Marco regulatorio

Dado que los marcos regulatorios en América Latina y el Caribe tienden a favorecer los derechos de los inquilinos por sobre los de los propietarios, los procesos de desalojo por vía judicial y la restitución de la vivienda se vuelven extremadamente difíciles y costosos para los propietarios.

Otro aspecto cuestionado son los regímenes de control del alquiler, los cuales establecen el índice y la frecuencia del aumento del alquiler, comúnmente vinculados a medidas como el índice de precios al consumidor. En ocasiones existen medidas que prohíben aumentar el arriendo mientras el inquilino siga ocupando la vivienda. Dichas restricciones se levantan una vez que el inquilino desocupa la vivienda, y el arriendo puede ser ajustado al precio de mercado (Bouillon, 2012).

Suelo urbano sin servicios

Las causas de la escasez de terrenos con servicios se atribuyen a procesos de urbanización acelerada en Latino América y el Caribe, en un contexto caracterizado por bajos ingresos, desigualdad y falencias en el financiamiento de infraestructura.

En este sentido, Gilbert (1998) señala que el alto índice de migración campo-ciudad a mediados del siglo XX, aumentó la demanda de terrenos urbanizados sobrepasando la capacidad del Estado para dotarlos de infraestructura. Es decir, el problema contemplaba, por un lado, una nueva demanda (familias de bajos ingresos) sin capacidad de pago para cubrir los costos de la ampliación de los servicios, y a su vez el Estado que no fue capaz implementar mecanismos de financiamiento de infraestructura. Adicionalmente, la situación se ve exacerbada por la tendencia a la especulación de terrenos baldíos por parte de los propietarios, así como también las prácticas de planificación y regulación elitistas que establecen bajas densidades en zonas con buenos servicios. De esta manera, la región vive una paradoja en la cual abundan los terrenos vacíos, mientras que en el mercado no hay suficiente oferta de terrenos con servicios básicos.

Otro tema traído a colación por Bouillon (2012), es como todo este conjunto de dinámicas van empujando a la población de más bajos ingresos hacia la vivienda informal. Y a su vez, al alquiler de vivienda como una respuesta que puede estimular la alta densidad, uso eficiente de terrenos escasos, y en última instancia contribuir a cerrar la brecha del déficit de vivienda en la región.

Mercados de crédito

En un escenario funcional del mercado de vivienda de alquiler, según lo describe Bouillon (2012):

(...) un propietario-inversor debería poder obtener un préstamo hipotecario de largo plazo para financiar la construcción, adquisición o rehabilitación de un proyecto de vivienda de alquiler. Los préstamos de más largo plazo tienen periodos más amplios de amortización, lo cual podría disminuir considerablemente los pagos mensuales de la hipoteca, al tiempo que reduce los gastos operativos mensuales y aumenta la rentabilidad del proyecto de alquiler (p.110).

Con respecto a esto, el acceso a préstamos hipotecarios de largo plazo en América Latina es limitado. Cuando existen, tienen períodos de amortización más reducidos y tasas de interés más altas que en países desarrollados.

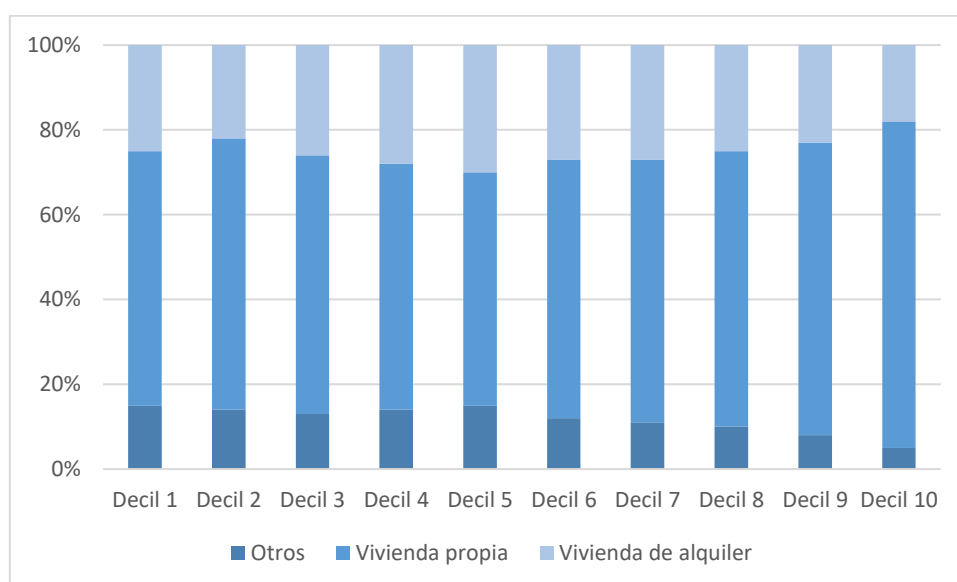
4.2. Vivienda de Alquiler en Ecuador

En el Ecuador el mercado de vivienda en alquiler es claramente menor que el de vivienda propia, debido al sesgo que tiene el gobierno local y los de la región a esta forma de tenencia. Aunque cada ciudad del país tiene datos distintos con respecto al alquiler de vivienda, en este estudio nos basaremos en la capital del país, la ciudad de Quito y su Distrito Metropolitano (DMQ). Esta ciudad cuenta con uno de los estándares más altos de alquiler en la región.

En Ecuador y en otros lugares del mundo, el deseo de adquirir una vivienda depende de la capacidad de endeudamiento de los hogares y de sus ingresos, si estos no son suficientes, el deseo de adquirir una vivienda propia se torna en contra de la organización, planificación y recursos del gobierno (Hinojosa Barahona, 2017).

Los hogares presentan dos opciones al solventar el problema habitacional, el mercado formal o el informal, todo depende si la vivienda está al alcance de la familia (Hinojosa Barahona, 2017). Además de estas dos opciones de tenencia, existe la alternativa del mercado de alquiler, que abarca todos los deciles de la población. Como se observa en la figura 15, el decil 5 tiene un mayor porcentaje con respecto los demás deciles en vivienda de alquiler, aunque no hay una tendencia clara.

Figura 15. **Porcentaje de tenencia de vivienda por ingresos en el área urbana en Ecuador (2014)**



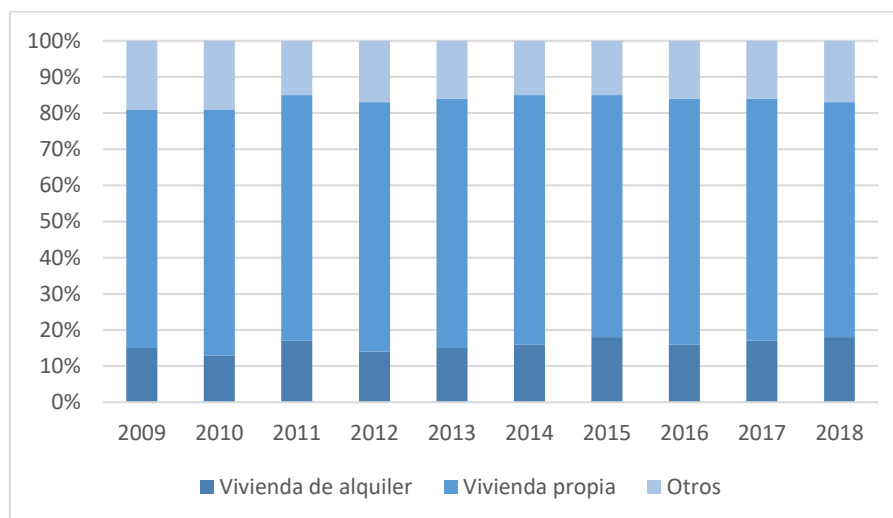
Fuente: Cevallos (2019)

Cabe recalcar, que existen claras diferencias entre el tipo de vivienda que se renta entre los deciles. Así, los hogares del decil 6 al 10 tienen la tendencia a alquilar casas o apartamentos

bien ubicadas, generalmente en los primeros anillos urbanos, o en los suburbios si la vivienda es grande. Mientras que los hogares del decil 1 al 5 tienden a buscar en el mercado informal, debido a los precios bajos y la facilidad de arrendar un dormitorio o covacha (Acosta, 2009).

En el Ecuador ha incrementado el mercado de alquiler en los últimos años, con un leve crecimiento cada año. Como se observa en la figura 16, la vivienda en alquiler aumentó de 14.30% en el año 2009 a 17.80% en el 2018, esto se debe principalmente a las grandes ciudades como Quito o Guayaquil, donde se concentra la mayor población urbana en el país.

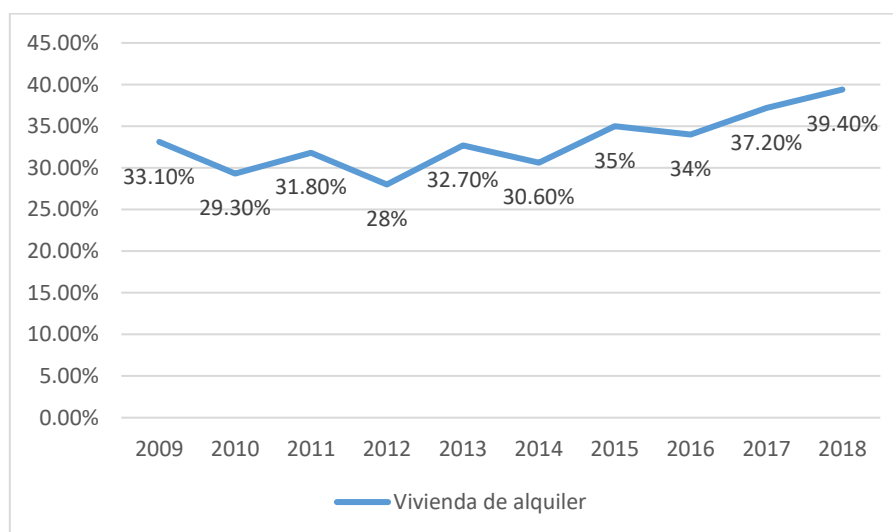
Figura 16. Porcentaje de tenencia de la vivienda en Ecuador (2009-2018)



Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2016

De igual manera, en el Distrito Metropolitano de Quito existe un marcado incremento en la tenencia en alquiler. Como se observa en la figura 17, el 39.40% de la población de la capital ecuatoriana reside en una vivienda de alquiler

Figura 17. Evolución del porcentaje de tenencia de alquiler en el DMQ (2009-2018)



Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2016

Con el fin de promover la vivienda digna y acceso al suelo, el municipio del Distrito Metropolitano de Quito aprobó la Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda, tiene como objetivo mejorar las condiciones habitabilidad en la ciudad por medio de la vivienda de alquiler (Vaca Cabezas, 2017).

A la par que el MIDUVI crea políticas de vivienda a nivel nacional, cada municipio tiene sus metas y objetivos para atender a la vivienda, en el caso del DMQ, busca generar una mayor reserva de suelo, para desarrollar un régimen especial de vivienda de alquiler, brindando una vivienda digna, cumpliendo con los objetivos del Buen Vivir (Cevallos, 2019). El MIDUVI como ente gestor de políticas de vivienda, debe considerar los planes de desarrollo de cada municipio para incentivar y promover la vivienda en alquiler, motivar a la población a otras alternativas de tenencia, ya que la considera en su política actual.

Por lo tanto, hay una clara muestra que el mercado de vivienda de alquiler en América Latina no se encuentra completamente desarrollado y existe poca profundidad en el tema. Por esta razón, es evidente el sesgo hacia la propiedad de vivienda como el ideal de habitar. Este es uno de los motivos de este estudio, pero vinculado hacia la vivienda de interés social en alquiler. La cual, según los expertos, académicos e investigadores, y junto a correctas políticas de vivienda, son los mecanismos ideales para atender el sector más vulnerable de la población quienes sufren al no tener un lugar adecuado donde habitar.

4.3. Vivienda de Interés Social en Alquiler en Latinoamérica

La vivienda de alquiler, según Peppercorn & Taffin (2013) es una propiedad, administrada por una persona pública o privada y es utilizada por un tercero que paga una renta. Es un simple acuerdo entre el propietario y arrendatario para ocupar una vivienda a un precio y permanencia fija. Mientras que el alquiler social se refiere a las viviendas alquiladas a precios más bajos a las que usualmente el mercado formal ofrece, suele ser dirigida por las autoridades locales de vivienda sujetas a las reglas del gobierno nacional, sobre todo con las restricciones para los alquileres. (Bouillon, 2012). La diferencia entre ambas se obtiene mediante subvenciones públicas o privadas, para ofrecer viviendas a un determinado grupo de la población consideradas vulnerables (Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

Comparando Latinoamérica con la mayoría de países desarrollados, la importancia de la vivienda pública ha descendido, pero sigue representando considerablemente una parte de las unidades de alquiler (Bouillon, 2012). Considerando los ejemplos europeos, la vivienda pública para alquiler puede aumentar la oferta inmobiliaria (Sinai & Waldfogel, 2005), garantizar unidades de alta calidad (Olsen, 2001) y producir externalidades positivas en la valoración de una propiedad en las comunidades colindantes (Bouillon, 2012).

Además, desde el punto de vista de Cecchini, Filgueira, Martínez & Rossel (2015) la vivienda de alquiler social es una política con el objetivo es generalizar el acceso al derecho básico de la vivienda, así como al empleo, movilidad y servicios sociales. En Latinoamérica, es una solución por explorar ya que aumentaría el acceso a una vivienda de calidad, ubicada en zonas céntricas,

con excelentes condiciones de accesibilidad y menor riesgo financiero para las personas de bajos recursos como ancianos, discapacitados y migrantes, ayudando a reducir la gran brecha de desigualdad de las ciudades en la región.

Una idea que acota Bouillon (2012) es que la mayoría de los programas se centran en apoyar la demanda de vivienda, sobre todo aquellos que combinan ahorros, bonos y créditos, denominados ABC. Eso quiere decir, que las políticas de vivienda en América Latina priorizan la propiedad propia y prestan insuficiente atención al alquiler como una importante de tenencia. Así lo señala UN-HABITAT (2003), que considera las ventajas de la vivienda de alquiler y apuesta por la adopción de una política habitacional imparcial en la tenencia.

En Latinoamérica no encontramos muchas experiencias recientes de políticas públicas respecto al alquiler social. Destacan Bolivia, Chile y Colombia, en términos de política nacional, donde el alquiler es considerado como una solución para la adquisición de vivienda propia. En términos municipales, los casos de São Paulo y Buenos Aires son operaciones locales encaminadas para alquileres públicos con objetivos concretos (Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

Los investigadores del Urban Institute (2016) indican que los países latinoamericanos podrían crear incentivos como subsidios para reformas en propiedades alquiladas o subvenciones fiscales. Aunque hay algunos países que han intentado crear viviendas de interés social en alquiler. Sin embargo, presentan problemas como la manutención del inmueble, por tal motivo, los gobiernos buscan alternativas como el modelo de alquilar para comprar, aunque solamente para familias quienes quieran y puedan pagarlas.

En el 2013, Chile fue el primer país latinoamericano en crear un programa de subsidios para alquiler con el objetivo de contribuir a la movilidad y proporcionar una alternativa provisional antes de la vivienda permanente con prioridad a los jóvenes con ingresos de 275 a 981 dólares con la capacidad de un ahorro mínimo de 157 dólares, con subsidios fijo de acuerdo 140 dólares con una ayuda de un máximo de cinco años (Ross & Pelletiere, 2014; Urban Institute, 2016; Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

Al analizar el programa, Salvi Del Pero (2016) concluyó que de los beneficiarios, el 44% eran ocupantes ilegales, el 46 % vivían en hacinamiento y una gran parte pertenecía al cuartil inferior de ingresos. Asimismo, la autora analizó las dos primeras rondas del programa piloto, encontrando que se logró el objetivo del gobierno: un 46% fueron previamente allegados o vivieron en hacinamiento; para los que eran inquilinos, se redujo una parte de su sueldo dedicada al alquiler de 40% a 16%; y el 73% de los beneficiarios eran del primer quintil de ingresos. Además, existe un programa llamado “Leasing Habitacional” que permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas por medio de una sociedad inmobiliaria con la cual se realiza un contrato de alquiler con promesa de compraventa (Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

Por otro lado, en Colombia, en el 2015 se creó un programa de viviendas de alquiler social que son únicamente para los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro, con ingresos mensuales de un

1 a 4 SMMLV⁴ y alquiler considerado según el ingreso, con posibilidad de adquisición del inmueble por el inquilino (Urban Housing Practitioners Hub, 2018). El programa “Ahorra tu Arriendo”, creado en el 2017, es dirigido a los colombianos afiliados por cesantías al Fondo Nacional del Ahorro, con ingreso mensual entre 2 y 6 SMMLV. Es decir, se trata de una ayuda para la compra de vivienda nueva, sin cuota de entrada. Por lo que el beneficiario paga un canon mensual (arriendo) por un tiempo que estipula el Fondo Nacional de Ahorro hasta adquirir la titularidad del inmueble, en un máximo de 30 años (Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

En Bolivia, en cambio, la propuesta de Programa de Vivienda de Alquiler priorizó las necesidades de la población en estado de vulnerabilidad, con tres modalidades: Alquiler Solidario, Alquiler Justo y Alquiler con Opción a Compra. Existen dos características a resaltar: 1) el estado al ser propietario evita a los futuros beneficiarios calificaciones de riesgos de los créditos hipotecarios, excepto en la modalidad de alquiler con opción a compra; y 2) el Programa de Vivienda de Alquiler trabaja en función de la oferta, obteniendo previamente stock de vivienda y así atiende a la demanda (Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

En Brasil, en el año 1998 surgió el primer programa de arrendamiento social denominado Programa de Alquiler Residencial, enfocado en la vivienda de interés social, permitía que las familias tuvieran la opción de comprar la vivienda después de un determinado periodo de tiempo máximo de 15 años. Se fijaron condiciones como la renta mensual no superior al 0.70% del valor del inmueble, así como no pasar del 15% de los ingresos familiares (Pasternak & D'Ottaviano, 2014), siendo así asequibles para las familias de menos ingresos económicos.

Dado al desarrollo del programa, los investigadores de Urban Housing Practitioners Hub (2018) señalan que en la ciudad de São Paulo surgió el Programa de Alquiler Residencial en el 2002, en el cual se aprobaron dos modalidades de alquiler social: 1) una en propiedad pública, siendo 768 viviendas financiadas por el BID y con costos de mantenimiento bajo el compromiso del Fondo Municipal de Vivienda, destinado a personas sin hogar y 2) un voucher alquiler, con un convenio público-privado para transferir directamente el alquiler al propietario. Ambas modalidades fueron descartadas por costos de mantenimiento, conflictos de gestión y relocalizando presupuestos a obras públicas. Aunque, actualmente se plantea retomar el alquiler social en la zona central de la ciudad, pero priorizando a los hogares con capacidad de pago mínimo.

Con respecto al objetivo principal del programa, Pasternak & D'Ottaviano (2014) señalan que trata de:

Ampliar las formas de acceso a la vivienda para la población de menores ingresos, que no puede participar en los programas de financiamiento en la adquisición de propiedades, o que, por sus características, no tiene interés en la adquisición, a través de la provisión de unidades de vivienda en alquiler social, ya construidas (p. 149).

⁴ Salario Mínimo Mensual Legal Vigente – SMMLV (2015) igual a 644350 pesos colombianos

Por otro lado, en Argentina, específicamente en Buenos Aires, se desarrolló el programa piloto “Alquileres Tutelados” en los cuales familias con alquileres informales realizaron una transición a alquileres formales. Creado por Hábitat para la Humanidad Argentina, que busca incidir en una política pública que aproveche los vacíos urbanos para construir proyectos con alquileres justos (Urban Housing Practitioners Hub, 2018). Por tal razón, la organización pretende aumentar la densidad en las ciudades utilizando los recursos en el suelo urbanizado. Existe otro programa en Buenos Aires, llamado “Alquilar se puede” el cual ofrece un subsidio mensual a las familias cuya relación alquiler/ingreso no sea superior al 30% y no puedan costear el alquiler formal (Urban Housing Practitioners Hub, 2018).

Con lo que respecta a los países latinoamericanos, se han dado varios procesos en el cambio de sus políticas de vivienda, aunque en gran medida apuestan por la vivienda en propiedad, se han dado programas de vivienda social, que atienden a la población que no puede costear una vivienda del mercado, buscando otras alternativas a la tenencia. La vivienda de interés social en alquiler en Latinoamérica va en aumento, aunque se tiene que hacer más investigaciones al respecto. A continuación, analizaremos la modalidad de arrendamiento con opción de compra en la política de vivienda en Ecuador, su alcance y su aplicación.

4.4. Vivienda de Interés Social en Alquiler en Ecuador

Cómo se analizó en el capítulo anterior, en el Decreto Ejecutivo No. 681 se nombra la modalidad de arrendamiento con opción a compra, se trata del denominado *leasing*, como alquiler social (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2019). Se contempla en la política de vivienda, pero no se ha ejecutado por falta de normativas.

En el documento del proyecto Casa Para Todos (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018), se indica que se tiene prevista la construcción de 40000 viviendas en esta modalidad, por lo cual se proyectó la entrega de 493288399.33 dólares, de los cuales 253288399.33 dólares serán entregado en copago estatal al canon de arrendamiento. El copago estatal podrá ser hasta el 50% del valor del canon de arrendamiento, por lo que el MIDUVI realizó una simulación del arriendo con opción a compra. Como se puede observar en la tabla 16, donde el copago inicial del estado sería 6000 dólares, 4.99% la posible subvención de tasa del estado, el copago estatal al canon de arrendamiento sería 63.50 dólares.

Tabla 15. Simulación de Arriendo Con Opción a Compra

Valor de la vivienda copago en USD	Aporte Estatal inicial copago en USD	Capital a financiar mediante arrendamiento con opción a compra en USD	Tiempo máximo de arrendamiento	Tasa de Interés Anual	Canon de arriendo mensual en USD	Copago del estado en el canon de arriendo mensual en USD	Copago del arriendo mensual por el arrendamiento en USD
21000	6000	15000	180 meses (15 años)	4.99%	127	63.50	63.50

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2018)

A pesar de que esta modalidad, incorpora el arrendamiento en la política de vivienda, no resulta netamente de alquiler. Más bien sería un híbrido entre la tenencia en alquiler y de casa propia. Debido a que el Estado brinda un tiempo máximo de 15 años de arrendamiento, de los cuales los primeros 8 años, el beneficiario tiene una subvención de hasta el 50% del canon de arrendamiento. Luego de la cual, tendrá que decidir si optará por la compra del inmueble, pagando las cuotas restantes a modo de arriendo durante 7 años más, sin el subsidio estatal, o si decide unilateralmente no comprar la vivienda, y esta pasaría a un nuevo beneficiario/arrendatario (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018).

Aunque, resulta un gran paso para el alquiler social en Ecuador este método de leasing, el estado sigue apostando por vivienda en propiedad a largo plazo aún. Por otro lado, esta modalidad brindaría las pautas necesarias para que los formuladores de políticas públicas de vivienda consideren la opción de una vivienda de interés social completamente en alquiler. Con respecto a los casos latinoamericanos de vivienda de interés social en alquiler, estos mostraron que, aunque es una alternativa en las políticas de vivienda relativamente nueva y prematura en la región, brinda resultados positivos en contra del déficit de vivienda, presenta mayor sostenibilidad fiscal, además de la oportunidad de elegir viviendas más cercanas al centro, con mejor calidad y a precios asequibles (Blanco, Cibils, & Muñoz, 2014b; Cevallos, 2019).

Figura 18. Afectación por inundación del reasentamiento Cristo del Consuelo – Bahía de Caraquez



Fuente: Zambrano (2018)

Un punto para acotar sobre los problemas que tienen los programas de vivienda de interés social en Ecuador es su ubicación, que suelen estar ubicados en la periferia urbana o incluso en zonas de riesgo, como se aprecia en la figura 18, al estar ubicado el proyecto a las faldas de un cerro. El estado busca terrenos para los programas de vivienda alejados del centro urbano, el motivo es para abaratar costos en gestión. Esto trae consigo problemas de segregación para los

beneficiarios y los vuelve más vulnerable. Es indispensable que las políticas de vivienda en alquiler busquen la centralidad urbana para los beneficiarios.

Con respecto a la vivienda en propiedad, esta limita bastante a los hogares con bajos recursos económicos, jefes o jefas de hogar con trabajo informal, inmigrantes y personas en situaciones vulnerables. Por lo que la vivienda de interés social en alquiler otorga una opción distinta con las ventajas de la movilidad. Aunque como se analizó en el capítulo anterior está destinado a un grupo de la población con la mínima capacidad de pago aun teniendo el subsidio del estado.

Según Blanco, Cibils & Muñoz (2014b) existen a tres factores, que causan que muchos hogares opten por no adquirir vivienda propia: i) políticas de vivienda basadas en subsidios insostenibles; ii) incremento de la escasez de suelo debido al crecimiento urbano, causa que las viviendas sean menos asequibles, iii) disminución del tamaño promedio de los hogares. Los autores mencionan que la tasa de propiedad y su crecimiento exponencial está por acabar, apoyando la idea del mercado de alquiler.

Se debe considerar que, para generar vivienda de alquiler de buena calidad, a través de gestiones públicas, se tienen que acompañar de estrategias de prevención para construir vivienda formal asequible, además de regularizar y eliminar los incentivos para los asentamientos irregulares. Asimismo, dentro de las políticas para la vivienda de interés social en alquiler que se deben considerar, el subsidio directo a la renta debe enfocarse en el grupo de la población quien realmente lo necesita como hogares del quintil más bajo de ingreso, indigentes, jóvenes emancipados, estudiantes, mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, grupos sociales en emergencia como desplazados o víctimas de violencia (Blanco, Cibils, & Muñoz, 2014b).

Para la aplicación de las viviendas de interés social en alquiler en Ecuador se debe considerar las siguientes pautas: 1) nivelar tanto las políticas que favorecen a la propiedad de vivienda como a las viviendas en alquiler, como fijar subsidios al alquiler; 2) creación de un marco regulatorio para el mercado de alquiler, como promover proyectos comunitarios de alquiler administrados por los arrendatarios o por organizaciones no gubernamentales; 3) mejorar el financiamiento para infraestructura, como el uso de instrumentos de captura de plusvalías, aumento a la tasa de lotes infrautilizados o el trato tributario favorable para zonas de alta densidad; 4) introducción de tratamientos tributarios preferenciales, como programas de ayudas a la renta que cubren costos operativos (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

Con respecto a los incentivos internacionales, el Ecuador emitirá el primer Bono Social Soberano aportado por el BID, con el cual pretende disminuir más el déficit cuantitativo de vivienda, aunque no se logra dar un gran aporte económico a la modalidad de arrendamiento con opción de compra. Una ventaja de la vivienda de interés social en alquiler es que se puede reducir esta gran brecha que existe en el déficit habitacional cualitativo, otorgando viviendas con mejor calidad y en mejores ubicaciones.

Hay evidencia de que la vivienda de interés social en alquiler puede funcionar en el país, una prueba es la modalidad de leasing en la actual política de vivienda. Se debe gestionar un plan

piloto para llevar a cabo el proyecto. Con las inversiones del BID y de la AFD, será posible realizarlos. Cabe recalcar que se necesitan más estudios en la región ya que existe poca literatura al respecto.

Pese a que la vivienda en propiedad conserva su enfoque tradicional en las familias, la vivienda de interés social en alquiler se convertirá en un complemento a las políticas de vivienda del país, y en una opción a los programas de vivienda existentes. Aunque existen programas de vivienda de interés social en alquiler en la región, aún cuenta con una relativa edad temprana para medir su impacto a gran escala. Por tal motivo, son necesarias más investigaciones sobre el tema, para tomar en cuenta otros lineamientos para una correcta ejecución de los programas de alquiler social de viviendas, y así fomentar el mercador formal en alquiler.

5. CAPITULO V

5.1. Conclusiones

Las políticas de vivienda de interés social han mostrado ser efectivas para combatir el déficit habitacional cuantitativo. Pero no consideran el déficit habitacional cualitativo en la región. El crecimiento exponencial de la población y las migraciones internas en las ciudades latinoamericanas y del mundo han causado que el proceso de habitar sea complejo en los centros urbanos, debido a factores como un elevado costo del suelo. Esto a su vez ha causado que se considere otras alternativas a la propiedad.

El alquiler puede conllevar a problemas de índole social, debido a que el sentido de pertenencia a la vivienda en propiedad está arraigada a la cultura Latinoamericana. Pero también conlleva a grandes beneficios como aumentar la densidad de población, reducir la expansión urbana, reducir los asentamientos irregulares periurbanos. Una característica positiva es que al estar localizado en zonas céntricas tiene mejor acceso al transporte público y a los servicios que brinda la ciudad.

La intervención de las políticas de vivienda, para ser el modelo gestor de la vivienda de interés social, y poder brindar ayuda a la demanda, la cual no debe estar orientada solamente a los sectores con mayores necesidades, sino también a los grupos sociales en exclusión más vulnerables como jóvenes con una temprana emancipación, hogares monoparentales con sus hijos, ancianos, además de hogares con bajos ingresos. Las intervenciones del Estado en forma de subvenciones resultan de gran ayuda para que las personas tengan una vivienda digna y apoyados en el alquiler resultan beneficiosos para combatir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, además de generar integración, evitando segregaciones y reduciendo el mercado informal de vivienda.

Los principales problemas del Sistema de Incentivos de Vivienda han sido el control y entrega de bonos, falta de control por parte del Estado, endeudamiento interno y externo, falta de inversionistas, dependencia al precio del petróleo y préstamos internacionales. Evidenciando que se deben buscar otras alternativas para brindar vivienda segura y digna a la población sin depender de la propiedad. En esta investigación se mostraron las ventajas del alquiler, sobre todo enfocado a la vivienda de interés social en alquiler, con modelos exitosos en otras partes del mundo y en algunos países de la región están optando por esta modalidad. Aunque cabe recalcar que queda camino por recorrer en la región latinoamericana. Ecuador optó por el denominado leasing, vivienda en arrendamiento con opción a compra, que tiende a la propiedad a largo plazo. La literatura académica ha dado preferencia a la investigación sobre la vivienda propia, tanto formal como informal. El tema del alquiler social es relativamente nuevo en la región y se debe profundizar, junto a políticas públicas de vivienda para gestionar las viviendas de interés social a un mercado alternativo.

6. Bibliografía

- Acosta, M. E. (2009). *Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes (Tesis de Maestría)*. Quito: FLACSO. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/892>
- Arellano Ramos, B. E., & Roca Cladera, J. (25 de Febrero de 2010). El urban sprawl, ¿un fenómeno de alcance planetario? Los ejemplos de México y España. *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 4(núm. 12), 115-148. Obtenido de <http://hdl.handle.net/2099/8556>
- Arnott, R. (1987). Economic Theory and Housing. En E. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics* (págs. 959-985). Washington D.C.: Elsevier Science Publishers. doi:[https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(87\)80010-X](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(87)80010-X)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Constitución del Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (22 de Mayo de 2019). Ecuador reducirá el déficit de vivienda con apoyo del BID. Comunicados de Prensa - BID. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-reducira-el-deficit-de-vivienda-con-apoyo-del-bid>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (16 de Enero de 2020). Ecuador emite el primer Bono Social Soberano del mundo, con apoyo de una garantía del BID. Comunicados de Prensa - BID. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/noticias/ecuador-emite-el-primer-bono-social-soberano-del-mundo-con-apoyo-de-una-garantia-del-bid>
- Belsky, E., & Drew, R. (2007). *Taking Stock of the Nation's Rental Housing Challenges*. Documento de trabajo no. RR07-1. Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Cambridge, MA. Obtenido de <https://www.jchs.harvard.edu/research-areas/working-papers/taking-stock-nation%E2%80%99s-rental-housing-challenges-and-half-century>
- Blanco, A. G., Cibils, V. F., & Muñoz, A. F. (2014a). *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Busco-casa-en-arriendo-Promover-el-alquiler-tiene-sentido.pdf>
- Blanco, A. G., Cibils, V. F., & Muñoz, A. F. (2014b). *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Retrieved from <https://publications.iadb.org/es/se-busca-vivienda-en-alquiler-opciones-de-politica-en-america-latina-y-el-caribe>
- Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en Latinoamérica y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Retrieved from <https://publications.iadb.org/es/publicacion/un-espacio-para-el-desarrollo-los-mercados-de-vivienda-en-america-latina-y-el-caribe>
- Braly-Cartillier, I., & Prado, G. (2020). *5 claves sobre los bonos sociales soberanos del Ecuador*. Ecuador: Banco Interamericano de Desarrollo - BID. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0002195>
- Campoverde, C. (2015). *Análisis y diagnóstico de nuevas políticas de vivienda social en el Ecuador. Contraste con la experiencia de Ámsterdam (Países Bajos) (Tesis de maestría)*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña. Obtenido de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/77823/CAMPOVERDE_CARLOS_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Carrión, F. (1996). La penuria de la vivienda en el Ecuador. *Fe y Justicia*, 1, 111-120. Obtenido de <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-penuria-de-la-vivienda-en-el-ecuador>
- Carrión, F. (2016). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. 7-24. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=19144>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- Celi, E. (24 de Mayo de 2019). Las ofertas de campaña de Lenín se cumplen, pero con retraso. PRIMICIAS. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/las-ofertas-de-campana-de-lenin-moreno-se-cumplen-pero-con-retraso/>
- Cevallos, C. (2019). *Programa de arrendamiento de vivienda social: Alternativa para reducir el déficit de vivienda social, generar mayor asequibilidad y disminuir la segregación espacial en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) (Tesis de Pregrado)*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/16312>
- Coccatto, M. (1996). *Alternatives to Home Ownership: Rental and Shared Submarkets in Informal Settlements (Tesis)*. Montreal, Quebec: McGill University. Obtenido de <https://www.mcgill.ca/mchg/student/alternatives>
- Córdova, M. A. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social: el Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador (Dossier). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 127-149. doi:<http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- De Guzmán, A. (s/f). *Caracterización del sector vivienda*. Documento de trabajo, Quito.
- De Wandeler, K., & Khanaiklang, A. (1992). Low-Income Rental and Rent-Free Housing. En Y. K. Sheng, *Low-Income Housing in Bangkok: A Review of Some Housing Submarkets*. Bangkok: Instituto Asiático de Tecnología.
- Drosdoff, D. (s/f). *Movilizando recursos del sector privado para mejorar vivienda de familias de menores ingresos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 17 de Mayo de 2020, de <https://docplayer.es/10672964-Movilizando-recursos-del-sector-privado-para-mejorar-vivienda-de-familias-de-menores-ingresos-por-daniel-drosdoff.html>
- Fitzsimons, J. (2014). *The German Private Rented Sector*. Copenhagen: The Knowledge Centre for Housing Economics. Obtenido de https://www.bvc.dk/media/1332/the_german_private_rented_sector_web.pdf
- García-Almirall, P., Arends, L., Gutiérrez, B., Idrovo, D., & Cleves, G. (2016). *Modelos de política de vivienda municipal. Estudio de referente de otras ciudades de ámbito Europeo y Americano*. Barcelona: Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona. Obtenido de https://habitatge.barcelona/sites/default/files/modelos_de_politica_de_vivienda_municipal_2016.pdf
- Gilbert, A. (1998). *The Latin American City* (Segunda ed.). Londres: Latin America Bureau (LAB).
- González Couret, D., & Véliz Párraga, J. F. (2019). Evolución de la vivienda de interés social en Portoviejo. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 12(23). doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu12-23.evis>

- González Tejeda, L. (2006). *Economía y Política de la Vivienda en México*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10803/4005>
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & Heijden, H. v. (2009). *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?* Amsterdam: IOS Press BV. Obtenido de <https://www.semanticscholar.org/paper/Bridging-the-gap-between-social-and-market-rented-Haffner-Hoekstra/64dccc8a7902f294e76a16e8954c6fb3a7e1d2fc>
- Hinojosa Barahona, M. J. (2017). *Entre derecho a la ciudad, segregación y estigma: dos estudios de caso al Sur de Quito (Tesis de maestría)*. Quito: FLACSO. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/13602>
- Housing Europe. (2015). *The state of housing in the EU*. Bruselas: Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing. Obtenido de <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. Obtenido de <http://www.conocimientosocial.gob.ec/>
- Libertun de Duren, N. (2017). *¿Por qué allí?: Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina*. Washington: BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/por-que-alli-los-motivos-por-los-que-promotores-privados-de-vivienda-social-construyen-en-las>
- Maquet-Makedonski, P., Reynals, C., Franco, P., Costa, B. L., Almazán-Villalobos, C., & Curiel, G. R. (2013). *Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Alianza Internacional de Habitantes. Retrieved from https://esp.habitants.org/la_via_urbana/alajar_mil_millones_de_personas/noticias_de_a_ctualidad/publicacion_politicas_alternativas_de_vivienda_en_america_latina_y_el_caribe
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), 141-164. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5206421>
- Mendoza, G., Enrique, C., & Escolar, A. (2015). *Las políticas públicas: Cuaderno de notas*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2015). *Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III*. Quito: Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos - SHAH. Obtenido de https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-Pais-Ecuador-Enero-2016_vf.pdf
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2018). *Proyecto de Vivienda Casa Para Todos - CPT*. Quito: MIDUVI. Obtenido de <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Documento-Proyecto-Casa-para-Todos-vf.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2019, Febrero 25). Decreto Ejecutivo No. 681. *Reglamento para el Acceso a Subsidios e Incentivos del Programa de Vivienda de Interés Social y Público en el marco de la Intervención Emblemática Casa Para Todos*. Quito. Retrieved from <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/681-Reglamento-para-el-acceso-a-VIS.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2020). *Apoyo al diseño e implementación de un producto de leasing inmobiliario en el Ecuador*. Quito: MIDUVI. Obtenido de https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/3-CEC1035_T%C3%A8minos-de-referencia.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Marco del Bono Social Para Vivienda Asequible y Digna*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas. Obtenido de

https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Marco_Bono_Ecuador_ESP.pdf

- Moya, R. (2012). *The Rental Market in Argentina: An Assessment Study*. IDB. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/publication/11774/rental-market-argentina-assessment-study>
- Mulligan, G. F., & Carruthers, J. I. (2011). Amenities, Quality of Life, and Regional Development. En G. F. Mulligan, & J. I. Carruthers, *Investigating Quality of Urban Life: Theory, Methods, and Empirical Research* (págs. 107-133). Canada: The George Washington University.
- Olsen, E. O. (2001). *Housing Programs for Low-Income Households*. Documento de Trabajo NBER No. 8208, University of Chicago Press, Cambridge, MA. Obtenido de <https://www.nber.org/papers/w8208.pdf>
- ONU-HABITAT. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva*. Nairobi: ONU-HABITAT. Obtenido de https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/ONU_Habitat_2012_Estado_de_las_ciudades_de_America_Latina_y_el_Caribe._Rumbo_a_una_nueva_transicion_urbana1.pdf
- ONU-HABITAT. (2016). *Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Obtenido de <http://wcr.unhabitat.org/main-report/>
- O'Sullivan, A. (2012). Market Forces in the Development of Cities. En A. O'Sullivan, *Urban Economics* (págs. 15-200). New York: McGraw-Hill.
- Oxley, M., Brown, T., & Haffner, M. (2010). *Promoting investment in private rented housing supply: International policy comparisons*. London: Department for Communities and Local Government. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/263652611_Promoting_investment_in_private_rented_housing_supply_International_policy_comparisons
- Pasternak, S., & D'Ottaviano, C. (2014). El alquiler de vivienda en Brasil: limitaciones y perspectivas. En A. G. Blanco, V. F. Cibils, & A. F. Muñoz, *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido* (págs. 133-164). New York: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Busco-casa-en-arriendo-Promover-el-alquiler-tiene-sentido.pdf>
- Peppercorn, I. G., & Taffin, C. (2013). *Rental Housing: Lessons from international experience and policies for emerging market (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/810681468339259949/Rental-Housing-lessons-from-international-experience-and-policies-for-emerging-market>
- Pesantes, K. (2 de Septiembre de 2020). Casi 600.000 familias en Ecuador no tienen vivienda propia. PRIMICIAS. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/familias-ecuador-sin-casa-propia/>
- Pomeroy, S., & Godbout, M. (2011). *Development of the Rental Housing Market in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo no. IDB-DP-173. Sector, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/publication/11220/development-rental-housing-market-latin-america-and-caribbean>
- Retsinas, N. P., & Belsky, E. S. (2002). *Low-Income Homeownership: Examining the Unexamined Goal*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1280j2>

- Rojas, E., & Medellín, N. (2011). *Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean 1995–2006*. Serie documentos de trabajo del BID no. IDB-WP-289. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/publication/10982/housing-policy-matters-poor-housing-conditions-latin-america-and-caribbean-1995>
- Ross, L., & Pelletiere, D. (2014). Chile's New Rental Housing Subsidy and Its Relevance to US Housing Choice Voucher Program Reform. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 16(2), 179-192. Obtenido de <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/cityscpe/vol16num2/ch15.pdf>
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 1-10.
- Salvi del Pero, A. (2016). Housing policy in Chile: A case study on two housing programmes for low-income households. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(No. 173), 1-34. doi:<https://doi.org/10.1787/5jm2hzbnqq33-en>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017* (Segunda ed.). Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. Obtenido de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu139396.pdf>
- Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. (2018). *Toda una Vida. Intervención Emblemática Casa Para Todos*. Quito: Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. Retrieved from <https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/MisionCasaParaTodos-L1.pdf>
- Sinai, T., & Waldfogel, J. (Diciembre de 2005). Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? *Journal of Public Economics*, 89(11-12), 2137-2164. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.06.015>
- Sinclair, R. (1967). Von Thünen and Urban Sprawl. *Annals of the Association of American*, 72-87.
- Torres, W. (24 de Julio de 2019). Gobierno descarta la Ley de Fomento Productivo 2 y se centra en cuatro reformas que son prioritarias. PRIMICIAS. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/gobierno-ley-fomento-productivo-2-enmienda/>
- Torres, W. (7 de Septiembre de 2020). Gobierno busca cumplir su meta de viviendas, con financiamiento de la banca. PRIMICIAS. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/casas-financiadas-banca-gobierno-cumplir-meta-vivienda/>
- UN-HABITAT. (2003). *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-HABITAT. Obtenido de <http://www.chs.ubc.ca/archives/files/Rental%20Housing%20-%20An%20Essential%20Option%20for%20the%20Urban%20Poor.pdf>
- UN-HABITAT. (2011). *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries. Quick Policy Guide Series—Volumen 1*. Nairobi: UN-HABITAT. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/236143991_A_policy_guide_to_rental_housing_in_developing_countries_Quick_Policy_Guide_Series_Volume_1
- Urban Housing Practitioners Hub. (2018). Laboratorios de Vivienda (LAV) Alquiler Social. *La Vivienda en el Centro de la Nueva Agenda Urbana*. Santo Domingo, República Dominicana: III FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE VIVIENDA Y HABITAT. Obtenido de

https://www.uhph.org/sites/all/files/images/file/nc_lav_alquiler_social_final_22052018_0.pdf

- Urban Institute. (2016). *Revisión bibliográfica sobre vivienda en América Latina y el Caribe. Etapa I: Iniciativa de investigación mundial para la vivienda*. Washington, DC: Urban Institute. Obtenido de https://www.urban.org/sites/default/files/2016/10/07/global_housing_research_initiative_-_spanish.pdf
- Vaca Cabezas, J. A. (2017). *Incidencia de los Organismos Internacionales en las políticas públicas de hábitat y vivienda: el caso de ONU hábitat y Quito (Tesis de Maestría)*. Quito: FLACSO. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10469/13607>
- Zambrano, J. B. (2018). *Invierno afecta a Bahía y Chone*. El Universo. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/25/nota/6638104/invierno-afecta-bahia-chone>